Das Selbstverwaltungsrecht der württembergischen Gemeinden

nach der neuen Gemeindeordnung vom 19. März 1930

von

Dr. jur. Erich Klotz

1931

Buchdruckerei Schmoll & Häußermann
Ludwigsburg

Das Selbstverwaltungsrecht der württembergischen Gemeinden

nach der neuen Gemeindeordnung vom 19. März 1930

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)

der

Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen

vorgelegt von

Erich Klotz
Justizreferendar aus Beilstein

1931

Buchdruckerei Schmoll & Häußermann, Ludwigsburg

Berichterſtatter:
Profeſſor Dr. Ludwig von Köhler
Kgl. Württ. Staatsminiſter a. D.

Den Ortsvorſtehern
unter meinen Vorfahren

Gliederung.

§ 1. Einleitung . . . . . .
I. Ziel und Grenzen der Abhandlung . . . 9
II. Begriff der Selbstverwaltung der Gemeinden 11

1. Hauptteil.

Die geschichtliche Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden seit der württ. Verfassung vom 25. Sept. 1819.

§ 2. Die Entwicklung bis zur württ. Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 21

§ 3. Die Weiterentwicklung von der GO06 bis zur neuen württ. Gemeindeordnung 24

2. Hauptteil.

Die Selbstverwaltung der Gemeinden in der neuen Gemeindeordnung, ihre Erweiterung und Einschränkung insbesondere.

§ 4. Vorbemerkung und Allgemeines 39

1. Abschnitt.

§ 5. Der persönliche Gemeindeverband 42
§ 6. Das Wahlrecht 51

2. Abschnitt.

§ 7. Der dingliche Gemeindeverband 67

3. Abschnitt.
Die Organe.

§ 8. Der Gemeinderat 78
§ 9. Der Ortsvorsteher 95
§ 10. Sonstige Gemeindebeamte 104

4. Abschnitt.

Aufgaben der Gemeindeselbstverwaltung.

§ 11. Allgemeines 108
§ 12. Die Verwaltung des Gemeindevermögens . . 111
§ 13. Der Gemeindehaushalt 124
§ 14. Die Ortspolizei 136
§ 15. Die Ortsgesetzgebung 144

5. Abschnitt.

§ 16. Die Staatsaufsicht 150

6. Abschnitt.

§ 17. Der Rechtsschutz 165

Schrifttum 171

Abkürzungen.

ArchöffR = Archiv des öffentlichen Rechts.
Entw. = Entwurf einer neuen Gemeindeordnung vom 13. Dezember 1927.
GdeO = (Neue) Württembergische Gemeindeordnung vom 19. März 1930.
GO 06 = (Alte) Württembergische Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906.
G. Meyer-Anschütz = Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., bearb. von Anschütz 1919.
HWB. d. komm. Wiss. = Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaften.
HWR = Handwörterbuch der Rechtswissenschaft.
HWStW = Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
JahrböffR = Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart.
Komm. = Kommentar
RV = Reichsverfassung vom 11. August 1919.
Tüb. progr. rect. = Sammlung: Tübinger programmata rectoralia.
Verh. Ver. deutsch. StrL. = Veröffentlichungen aus den Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer.
Verh. württ. Landt. = Verhandlungen des Landtags des freien Volksstaats Württemberg.
hiezu: Prot. Bd. = Protokoll Band
Beil. Bd. = Beilagenband.
Verw. Arch. = Verwaltungsarchiv.
WStVR = Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts 2. Aufl. hrsg. von Fleischmann 1911—1914.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550003_0015

Einleitung.

§ 1.

I. Ziel und Grenzen der Abhandlung.

Die nachstehende Abhandlung hat es sich zur Aufgabe gemacht, das Selbstverwaltungsrecht der württembergischen Gemeinden, wie es sich nach der neuen Gemeindeordnung darstellt, wissenschaftlich zu erörtern unter Beachtung der seitherigen geschichtlichen Entwicklung und seines Verhältnisses, insbesondere seiner Aenderungen gegenüber dem seither geltenden Recht. Die Abhandlung beschäftigt sich mit dem Stand des Selbstverwaltungsrechts der württembergischen Gemeinden. Nicht also gehören in den Rahmen der Abhandlung Erörterungen über Gemeinden und Gemeinderecht im allgemeinen, sondern nur über das Selbstverwaltungsrecht der württembergischen Gemeinden. Ferner beschränkt sich die Abhandlung auf den Rahmen der neuen Gemeindeordnung vom 19. März 1930. Es findet also nur das Selbstverwaltungsrecht der württembergischen Gemeinden nach dieser Gemeindeordnung Beachtung; außer Erörterung bleiben andere Gesetze, sofern sie nicht, wie beispielweise die GO 06, im Rahmen der geschichtlichen Entwicklungslinie zur Vergleichung mit den Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung oder sonstigen Zusammenhangs halber notwendigerweise mit zur Erörterung kommen.

Es steht also für die Abhandlung zur Erörterung der Kern der Selbstverwaltung der württ. Gemeinden, das Selbstverwaltungsrecht, wie es sich nach der neuen Gemeindeordnung darstellt, und zwar sowohl die diesbezüglichen Rechte, als auch die Aufgaben und Pflichten der Gemeinden und die damit verbundene Staatsaufsicht. Ferner muß hier auf die betreffenden

Organe der Gemeinden als Träger der Gemeindeselbstverwaltung eingegangen werden. Nicht aber ist an dieser Stelle einzugehen auf die Verwaltungstechnik dieser Selbstverwaltung.

Die Einleitung beschäftigt sich kurz mit Begriff und Inhalt der Selbstverwaltung der Gemeinden im Allgemeinen. Von einem weiteren Eingehen hierauf glaubte die Abhandlung absehen zu können. Der erste Hauptteil gibt einen geschichtlichen Ueberblick über die Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts im württ. Verfassungsstaat, also von der württ. Verfassung vom 25. Sept. 1819 bis zur neuen Gemeindeordnung. Dieser Ueberblick ist rein geschichtlicher Natur; Erörterungen gegenständlicher Art sind dem zweiten Hauptteil vorbehalten. Dieser handelt von dem Selbstverwaltungsrecht der württ. Gemeinden nach der neuen Gemeindeordnung, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Verhältnisses gegenüber dem seitherigen Recht und namentlich der Aenderungen, die gegenüber der seitherigen Regelung Platz gegriffen haben. Soweit Bestimmungen in Frage kommen, welche aus dem seither geltenden Recht unverändert in die Gemeindeordnung übergegangen sind, ist auf diese gleichgebliebene Regelung ohne eingehendere Ausführungen verwiesen, weil solche einerseits eine über den Rahmen einer Abhandlung hinausgehende Ausdehnung der Arbeit zur Folge hätten und andererseits diese Bestimmungen auf Grund seitheriger Bearbeitung, insbesondere des Michelschen Kommentars zur GO 06, sowie auf Grund seitheriger Anwendung als hinreichend bekannt vorausgesetzt werden dürfen. Im übrigen aber werden bei Besprechung der Aenderungen die GO 06 und die Gesetze der Zeit nach dem Umsturz zur vergleichenden Darstellung herangezogen.

II. Der Begriff und Inhalt der Selbstverwaltung der Gemeinden im Allgemeinen. [1])

Die Selbstverwaltung der Gemeinden in ihrer heutigen Form ist in Deutschland im Wesentlichen eine Errungenschaft des 19. Jahrhunderts. England, wo sich das selfgovernment geschichtlich entwickelt und behauptet hatte, gilt als Mutterland aller Selbstverwaltung. Doch wäre es unrichtig, die deutsche Selbstverwaltung als bloße Nachahmung des englischen Musters darstellen zu wollen. In Deutschland galt es den Erfordernissen einer neuen Zeit, wie sie durch die französische Revolution und ihre Gedankenwelt eingeleitet, durch die napoleonischen Kriege fortgesetzt und durch die Volksbewegung der Befreiungskriege vorerst abgeschlossen waren, gerecht zu werden, und auf dem Gebiet der Verwaltung geschah dies vor allem auf dem Weg der Einführung und Gewährung der Selbstverwaltung. Sie unterscheidet sich von der englischen grundsätzlich dadurch, daß sie nicht sowohl ein Vorrecht für die Staatsbürgerschaft sein sollte, sondern die Staatsbürger sollten zur Teilnahme am Wohl und Wehe des Staates erzogen und zur Mitwirkung und Mitverantwortung bei der öffentlichen Verwaltung beigezogen werden.

---

[1]) Schrifttumsübersicht: Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 7. Auflage 1928, S. 99 f. — Hatschek, Englisches Staatsrecht, II S. 410 ff. und Das englische „Local government" (Verwaltungsarchiv IX 319) — Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, I S. 102, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl. S. 28. — Ernst von Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, 2. Aufl., bearbeitetet von F. Thimme 1912. — G. Meyer-Anschütz, S. 384 f. — Hans Peters, Grenzen der komm. Selbstverwaltung, S. 6 f. — Hugo Preuß, Artikel Selbstverwaltung, HW. d. komm. Wiss. III, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland (Handb. der Pol. I S. 281), Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität (Festgabe für Laband II 1908 S. 199 f. — Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung (Ann. des Deutschen Reichs 1883 S. 265 ff. — Stier-Somlo, Selbstverwaltung und Staatsaufsicht HWR. V 434.

Die Selbstverwaltung [1]) hat die Aufgabe, gegenüber der rein obrigkeitlichen Staatsverwaltung einerseits das Gegengewicht zu bilden und andererseits diese zu erleichtern. Sie stellt sich also nicht außerhalb der öffentlichen Verwaltung wie die gewöhnliche Privatverwaltung, sondern sie ist ein Stück, eine Spielart derselben. Nur wird diese öffentliche Verwaltung nicht von dem größten und hauptsächlichsten öffentlichrechtlichen Subjekt, dem Staat, ausgeübt, sondern von einer Anzahl diesem ein- und untergeordneter Körper, die infolge dieses Umstandes nicht Objekte, sondern Subjekte der öffentlichen Verwaltung sind. Bei Einrichtung der Selbstverwaltung hatte der Staat die Möglichkeit, hiefür ganz neue Organe zu schaffen, oder aber sich solcher Körper zu bedienen, die sich auf Grund geschichtlicher Entwicklung mit einer besonderen Eignung hiefür herausgebildet haben. Dies sind in erster Linie die Gemeinden [2]). Auf ihnen baute der Staat vornehmlich die Selbstverwaltung auch der größeren Selbstverwaltungskörper, Kreise, Amtskörperschaften usw. auf, wofern es sich um Bildung von Gebietskörperschaften handelt. Kreise und Amtskörperschaften aber, und öffentliche Körperschaften besonderer Art, die sich auf das ganze Staatsgebiet erstrecken, wie z. B. die württ.

[1]) Schrifttumsübersicht: Das auf S. 11 Anm. 1 angezogene Schrifttum, ferner von Blume, Artikel „Gemeinden" HWStW. IV 770 und „Ueber deutsche Selbstverwaltung" Tüb. prog. rect. 1917 — Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1928 S. 100, 102 f. 109 — Gierke, Deutsches Privatrecht, § 71 f., S. 605 ff. — Göz, Württembergisches Staatsrecht, S. 274 — Herrnritt, S. 201 f. — Heusler, Institutionen des deutschen Privatrechts, I S. 262 ff., S 305 ff. — Hübner, Grundzüge des deutschen Privatrechts, S. 107 ff. — W. Jellinek, Deutsches Verwaltungsrecht, 1929 S. 58 — Otto Mayer, II § 58 — Hugo Preuß, Artikel „Gemeinde" im HWB. d. komm. Wiss. II 186 — Stier-Somlo, Artikel „Gemeinde" im HWR. II 664 — Außerdem die Berichte von Helfritz, L. v. Köhler und Stier-Somlo in den Veröffentlichungen aus den Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (= Verh. d. Ver. deutsch. StRL) Heft 2 1925, sowie die Aussprachen hierüber.

[2]) Fleiner, a. a. O. und das dort angezogene Schrifttum.

Gebäudebrandversicherungsanstalt, müssen aus diesem Zusammenhang, der sich lediglich mit den Gemeinden befaßt, von vornherein ausgeschlossen bleiben. Die Hauptbedeutung dieser Selbstverwaltung der Gemeinden liegt darin, daß von der Allgewalt des Staates, die er durch seine Organe ausübt, Stücke abgespalten und den Selbstverwaltungskörpern zu eigener Ausübung übertragen wurden. Hier zeigt sich zunächst ein Unterschied in der Bildung des Verwaltungswillens[1]). Die Staatsverwaltung diktiert ihren Willen von oben herab auf und vollzieht ihn durch ihre eigenen Organe, Berufsbeamte, die ihren Willen im Dienstweg auszuführen haben, und die nicht in völlig gleichgeordneter Gemeinschaft der Bürger stehen, sondern diesen übergeordnet sind, und über sie die Verwaltung führen. Die Organe der Gemeindeselbstverwaltung sind von der Bürgerschaft bestellt, sie sind großenteils Laien, die aus den Kreisen stammen, über die die Verwaltung geführt werden soll. Sie sind ehrenamtlich tätig, zum mindesten aber sind sie durch Wahl bestellt, sind also auf die Willensrichtung ihrer Wähler angewiesen und werden dieser Rechnung tragen. Lange Zeit während der freiheitlichen Bestrebungen der letzten zwei Jahrhunderte sah man in der Selbstverwaltung die Domäne des Volkes und der Demokratie. Sie war wenigstens eine Annäherung an den Grundsatz der Selbstregierung und bildete, da sie auf sozusagen parlamentarischer Grundlage ruhte, den wohltuenden Gegensatz zur obrigkeitlichen Verwaltung des Herrschers. Die Selbstverwaltung war das Bollwerk gegen die Allgewalt des Herrschers, denn die Bürger sind mittelbar oder unmittelbar an der Willensbildung der Verwaltung beteiligt, und es handelt sich hier nicht um ein Verwaltetwerden, sondern vielmehr um wörtlich zu nehmende Selbstverwaltung.

Diese Bedeutung der Selbstverwaltung ist unter den nach dem Kriege entstandenen Verhältnissen insofern zurückgegangen, als der Staat nun völlig auf parlamentarischer und demokratischer Grundlage ruht, sein Wille ist der Wille des Volkes,

[1]) Fleiner, S. 100.

denn die Staatsgewalt geht vom Volke aus[1]). Damit ist ein wichtiger Grund für die Hegung der Selbstverwaltung weggefallen. Andererseits ist im neuen Reich ein unverkennbarer Zug, nicht nur zur stärker betonten Einheit, sondern, darüber hinausgehend, zur strafferen Vereinheitlichung entstanden, mit dem Endziel, möglichst viele, wenn nicht gar alle Funktionen der gesamten Verwaltungstätigkeit in der Hand des Reiches zu vereinigen. Auf die seither so zweckdienlich gewesene Selbstverwaltung konnte man dabei keine Rücksicht nehmen, sie hatte, was die politische Seite der Selbstverwaltung anbelangt, ihren Dienst getan und konnte höchstens der derzeitigen Staatsgewalt unangenehm werden, sofern Elemente der Opposition Gelegenheit hatten, hier in Erscheinung zu treten. Zum mindesten aber bot sich den örtlichen Faktoren, deren Belange oft von denen des Reichs abwichen, Gelegenheit, ihren Willen mit Nachdruck zu vertreten. Man wandte also der politischen Seite der Selbstverwaltung kein Interesse mehr zu, und so kam es, daß die Selbstverwaltung auch im rechtlichen Sinn in Gefahr geriet, durch Schmälerung ihres Wirkungskreises zugunsten der Reichs- und Staatsgewalt ihre seitherige Bedeutung einzubüßen und schließlich vielfach ganz verdrängt zu werden. Es erscholl der Notruf: „Rettet die Selbstverwaltung“[2]) — die Krisis ist heute noch nicht überwunden, aber die Selbstverwaltung der Gemeinden hat sich gehalten, weil sie sich eben im Ganzen genommen im Wechsel der Zeiten bewährt hat, ja zu einer unentbehrlichen Einrichtung geworden ist.

Diese Selbstverwaltung der Gemeinden bildet einen Eckpfeiler und wesentlichen Teil der Selbstverwaltung überhaupt. Ihre Stärke liegt in der geschichtlichen Entwicklung einerseits und in der offensichtlichen Bewährung andererseits. In den Gemeinden hatten sich im Lauf der Zeit Körperschaften entwickelt[3]), welche für die Selbstverwaltung eine ganz besondere

[1]) Vgl. Fleiner, S. 102 f.
[2]) Vgl. Helfritz, Verh. d. deutschen StRL. 1925, Heft 2.
[3]) Vgl. Fleiner, S. 109 und das dort angezogene Schrifttum.

Eignung aufwiesen. Die ursprüngliche Form der Gemeinde war die Markgemeinde, d. h. ein Personenverband, der einerseits einen örtlichen Zusammenschluß und andererseits eine landwirtschaftliche Nutzungsgemeinschaft darstellte. Die Ueberreste der letzteren Eigenschaft finden sich noch in den heutigen Gemeindenutzungen (Bürgernutzungen, bürgerl. Nutzungsrechte usf.). Im übrigen ist die Gemeinde auch heute noch Gebietskörperschaft, d. h. auf ein bestimmtes Gebiet, die Gemeindemarkung, beschränkt. Bis zum Anfang des letzten Jahrhunderts war die Gemeinde noch Bürgergemeinde, d. h. der einzelne trat ihr nur durch Geburt, Verleihung und Verehelichung bei. Aber seit dieser Zeit vollzog sich die Umstellung zur Einwohnergemeinde, d. h. um vollberechtigter und vollverpflichteter Gemeindeangehöriger zu sein, ist nur noch Voraussetzung, daß der Gemeindeangehörige bestimmte Zeit in der Gemeinde wohnt. Für Württemberg hat die neue Gemeindeordnung den Schlußstein auf diese Entwicklung gesetzt.

Kraft ihres Selbstverwaltungsrechts führen die Gemeinden die Verwaltung ihrer Geschäfte auf eigene Kosten und unter eigener Verantwortung. Dabei müssen sie natürlich gegenüber ihren Einwohnern über eine ähnliche Stellung verfügen wie der Staat gegenüber seinen Untertanen. Zu diesem Zweck belehnt sie der Staat mit einem Teil seiner obrigkeitlichen Gewalt, seines imperiums, für ihren Geschäftskreis und nur für diesen. Dieser besteht bei den Gemeinden nicht etwa in der Besorgung bestimmter, der Anzahl nach festgestellter Aufgaben, sondern er umfaßt einfach schlechthin die Besorgung und Verwaltung aller Gemeindeangelegenheiten. Der Kreis der Gemeindeangelegenheiten muß aber umgrenzt sein; einmal örtlich umgrenzt: dies geschieht durch Beschränkung auf das Gemeindegebiet, die Gemeindemarkung [1]). Ferner ist auch sachliche Umgrenzung notwendig: eine solche ist gegeben durch einen Zuständigkeitsrahmen, in erster Linie gebildet durch verschiedenartige gesetzliche Bestimmungen, besonders durch die Gemeindeordnung,

[1]) Vgl. Fleiner, S. 110.

die der Staat zu diesem Zweck erläßt. Unter die so geschaffene Zuständigkeit der Gemeinden fallen Angelegenheiten aller möglichen Art, sei es auf Grund geschichtlicher Entwicklung, oder auf Grund tatsächlicher Verhältnisse und Zweckbedingtheit. Es wäre verfehlt, ein für allemal diese Geschäfte und Aufgaben umfassend festlegen zu wollen. Sie ändern sich nach Maß und Art mit den Erfordernissen der Zeit und der augenblicklichen Lage und mit den Auffassungen, die jeweils über die Zuteilung dieser Aufgaben herrschen. Diese Aufgaben also, sowohl diejenigen, welche innerhalb eines gesetzlich festgelegten Rahmens liegen, also auch solche, welche auf Grund tatsächlicher Erfordernisse und Auffassungen den Gemeinden zufallen, bilden den Begriff der Gemeindeangelegenheiten. Die Gemeinde kann auf den in den Bereich ihrer Wirksamkeit fallenden Gebieten grundsätzlich alle Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, das öffentliche Wohl zu fördern, sowohl in sachlicher als auch in ideeller Hinsicht. Diese Gemeindeangelegenheiten bilden den sogenannten *eigenen* Wirkungskreis der Gemeinde. Darüber hinausgehend hat die Gemeinde aber auch Obliegenheiten zu besorgen, die typische Staatsangelegenheiten sind, und trotzdem vom Staat an die Gemeinden übertragen werden, weil sich dies als zweckmäßig und durch die Verhältnisse der Zeit als geboten erweist. Dann handelt die Gemeinde im *Auftrag* und als Organ des Staates. Die Lehre hat für den Kreis dieser Angelegenheiten den Begriff „Auftragsangelegenheiten" geprägt. Eine derartige Uebertragung muß ausdrücklich auf gesetzlicher Grundlage erfolgen. Das Gesetz regelt dann lediglich den Umfang und die Art der Verwaltung, überläßt aber die Vollziehung der Gemeinde. Daraus ergibt sich, daß die Gemeinde einerseits ein Recht auf Führung dieser Verwaltung und andererseits die Pflicht hat, diese ihr zugewiesenen Geschäfte zu besorgen. Sie hat dabei regelmäßig keine Kompetenzkompetenz, sondern ihre Zuständigkeit und ihre Aufgaben sind durch das Gesetz, welches den Aufgabenkreis an die Gemeinde überträgt, umfassend geregelt. Es ist ihr also nicht

frei überlassen, welche Aufgaben sie dabei übernehmen will, sondern sie muß diese Geschäfte so übernehmen, wie sie ihr vom Staat zugewiesen werden. In einem solchen Fall ist die Gemeinde kleinster Verwaltungsbezirk der Staatsverwaltung und es berühren sich insofern hier Staatsverwaltung und Gemeindeverwaltung.

Die Grenze zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis tritt vielfach nicht klar zutage, zumal es zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung Uebergänge verschiedener Abstufung gibt. Eine Abgrenzung wird sich dann stets nur unter Berücksichtigung der in Frage kommenden tatsächlichen und örtlichen Verhältnisse durchführen lassen. [1])

Hinsichtlich der Geschäfte des übertragenen Wirkungskreises nimmt die Gemeinde die gleiche Stellung ein, wie ein Organ der Staatsverwaltung selbst. Sie ist also zur Befolgung von Dienstanweisungen verpflichtet und unterliegt der Dienstaufsicht des staatlichen Behördenapparates in seinem ganzen Instanzenzug. Sie versieht aber die ihr so übertragenen Aufgaben mit Hilfe ihrer eigenen Organe, d. h. durch diejenigen, deren sie sich auch bei Führung ihrer Selbstverwaltung bedient. Ihre so auch Staatsdienste versehenden Beamten sind nach wie vor nur Gemeindebeamte. Es ist aber auch möglich, daß der Staat seine Auftragsangelegenheiten direkt an die Gemeindebeamten überträgt. Dann sind diese zwar immer noch in erster Linie Gemeindebeamte, weiterhin aber auch, hinsichtlich ihrer vom Staat übertragenen Verwaltungsbefugnisse, der Dienstaufsicht des Staates hinsichtlich dieser Obliegenheiten wie Staatsbeamte unterstellt. Der Ausdruck mittelbare Staatsbeamte für dieses Doppeldienstverhältnis ist aber als irreführend und unzutreffend zu vermeiden [2]).

Mit der Selbstverwaltung der Gemeinde pflegt die Selbstgesetzgebung verbunden zu sein, wenngleich das Recht auf

[1]) Vgl. Fleiner, S. 113 f. und v. Köhler, Verh. d. Ver. deutsch. StRL. 1925, Heft 2.

[2]) Vgl. Fleiner, S. 114 f.

sie nicht ohne weiteres aus der Selbstverwaltung folgt, sondern besonders verliehen sein muß. Der Staat bestimmt auch hier den Bereich und die Schranken[1] [2]).

Nach diesen Ausführungen kommt man dazu, die *Selbstverwaltung der Gemeinden aufzufassen als die vom Staat auf Grund geschichtlicher Entwicklung und Einsicht den Gemeinden belassene oder übertragene Fähigkeit zur Bildung eigenen Verwaltungswillens im Rahmen einer örtlich und sachlich durch Staatsgesetz oder tatsächliche Umstände begrenzten Zuständigkeit.*

Dieser *Begriff* der Selbstverwaltung ist grundsätzlich zu fassen und steht daher fest; Maß und Art der Ausübung der Selbstverwaltung innerhalb dieser Grenzen richten sich nach den tatsächlichen Verhältnissen und jeweiligen Auffassungen von Staats- bezw. Gemeindeaufgaben und wechseln mit den jeweils gegebenen Verhältnissen.

Über die Führung der Gemeindeselbstverwaltung steht dem Staat ein Aufsichtsrecht zu, dessen Berechtigung und Notwendigkeit nicht bestritten werden kann und will, denn die Selbstverwaltung der Gemeinden ist nicht Selbstzweck, sondern sie dient zugleich auch den Zwecken des Staates. Sie hat sich daher nach den vom Staat aufgestellten Grundsätzen zu richten, und die Gewähr dafür, daß dies geschieht, bildet das Aufsichtsrecht des Staates über die Selbstverwaltung der Gemeinden. Hiebei ist grundsätzlich zu unterscheiden, ob es sich um Aufsicht über Verwaltung eigenen oder übertragenen Wirkungskreises handelt: um sogleich auf letztere einzugehen, so sei an die bereits oben gemachten Ausführungen erinnert, wo festgestellt wurde, daß die Gemeinde die Stellung einer staatlichen Verwaltungsbehörde einnimmt, wenn es sich um Auftragsangelegenheiten handelt. Daraus ergibt

[1]) Vgl. *Stier-Somlo*, „Selbstverwaltung und Staatsaufsicht", HWR. V 434.

[2]) Vgl. *Fleiner*, S. 115 f.

sich, daß die Gemeinde in diesen Angelegenheiten der Aufsicht der vorgesetzten Staatsbehörde wie eine dieser untergeordnete andere Staatsbehörde untersteht. Kraft dieses Unterordnungsverhältnisses hat sich die Gemeinde an die Dienstanweisungen der vorgesetzten Staatsbehörde zu halten und diese kann der Gemeinde nicht nur die Erreichung eines bestimmten Erfolgs aufgeben, sondern auch die Art und Weise vorschreiben wie dieser Erfolg zu erreichen ist. Die diesbezüglichen Handlungen der Gemeinde unterliegen dann, auch wenn Genehmigung nicht ausdrücklich vorgesehen ist, durchweg nicht nur der Prüfung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, sondern auch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit, und für Verstöße kann die Gemeinde oder ihre Beamten disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden. Sind die Auftragsangelegenheiten unmittelbar an den Gemeindebeamten übertragen, dann besteht zwischen diesen und der Staatsbehörde ein Vorgesetzten- und Untergebenen-Verhältnis. Die Aufsicht dieser Art wird als Dienst- oder Sachaufsicht bezeichnet.

Anders verhält es sich mit der Aufsicht über die Verwaltung der Angelegenheiten eigenen Wirkungskreises. Hier ist die Gemeinde innerhalb des ihr gesteckten Rahmens frei. Es wird ihr nur das Ziel gesteckt, das zu erreichen ist, aber die Art und Weise, wie sie ihren Zweck verfolgt, bleibt ihr freigestellt. Ihre Handlungen unterliegen, wenn nicht ausdrücklich Genehmigung der Aufsichtsbehörde vorgesehen ist, nur der Prüfung hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, nicht aber hinsichtlich der Zweckmäßigkeit. Das Aufsichtsrecht des Staates ist in diesem Fall beschränkt auf die Rechtsaufsicht, d. h. auf die Prüfung, ob die Handlungen der Gemeinde nicht den gesetzlichen Bestimmungen zuwiderlaufen, — und die Pflichtaufsicht, — d. h. die Prüfung der ordnungsgemäßen Erfüllung der den Gemeinden obliegenden Pflichten. Die Gemeindebeamten sind nur der Gemeinde unterstellt und nicht der staatlichen Bürokratie eingeordnet. Die Aufsichtsbehörde ist nicht für jede Handlung der Gemeinde verantwortlich, sondern

nur für die ordnungsgemäße Führung der Aufsicht. Diese Art von Aufsicht wird als Staatsaufsicht (i. e. S.) bezeichnet.

Zur Führung der Aufsicht kann sich der Staat verschiedener Mittel bedienen. Es würde zu weit führen, sie erschöpfend und schon an dieser Stelle eingehend erörtern zu wollen. Man kann sie grundsätzlich in vorbeugende (präventive) und abwehrende (repressive) Mittel scheiden. Im Polizeistaat überwogen die ersteren. Das ging sogar soweit, daß der Staat die Ortsvorsteher ernannte. Die fortschreitende Entwicklung zum Rechtsstaat hat die Prävention abgeschwächt und immer mehr Gewicht auf die Abwehr gelegt. Das hauptsächlichste Mittel hiebei bildet die der Aufsichtsbehörde eingeräumte Möglichkeit, gesetzwidrige Handlungen der Gemeinde zu beanstanden, sie zur Zurücknahme derselben zu veranlassen oder, wenn nötig, diese schließlich selbst aufzuheben. Ein weiteres sehr geeignetes Mittel bildet hier die Möglichkeit für die Staatsbehörde, für die Erfüllung einer der Gemeinde obliegenden Pflicht die nötigen Mittel auf dem Zwangsweg in den Haushaltsplan der Gemeinde einzustellen. An anderen Mitteln sind noch anzuführen, die den Aufsichtsbehörden eingeräumte Zuständigkeit, Gemeindevisitationen vorzunehmen, Berichte anzufordern, bei gewissen Handlungen der Gemeinde Einspruch einzulegen oder durch Genehmigung oder Vollziehbarkeitserklärung mitzuwirken.

1. Hauptteil.

Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden seit der württ. Verfassung vom 25. September 1819.

§ 2.

Die Entwicklung bis zur württ. Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906.

Schon die württ. Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 anerkannte in § 62: „die Gemeinden sind die Grundlage des Staatsvereins", und in der Folge brachte das Verwaltungsedikt von 1822 die nähere gesetzliche Regelung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. Kraft dieses Edikts wurde die neu anerkannte Selbstverwaltung der Gemeinden in die Hände eines Gemeinderats gelegt, der von den Gemeindebürgern öffentlich zu wählen war, dessen Mitglieder aber noch der Bestätigung durch das Oberamt bedurften. Die Selbstverwaltung war durch Aufsichtsrechte der staatlichen Behörden noch weitgehendst beschränkt. Der Ortsvorsteher wurde immer noch ernannt, wenn auch aus der Auswahl von drei Kandidaten, die vorzuschlagen die Bürgerschaft das Recht hatte. Neben dem Gemeinderat bestand noch die Einrichtung des Bürgerausschusses. Die Gemeinderatsmitglieder hatten sich zwei Jahre nach ihrem Eintritt in den Gemeinderat einer Wiederwahl zu unterziehen; wurden sie dann wiedergewählt, dann galten sie als lebenslänglich bestellt. Der Ge-

meinderat war also in seiner einmal erreichten Zusammensetzung sehr beständig, und es lag die Befürchtung nahe, daß einerseits bei dieser festen und stetigen Behörde eine Verknöcherung der Anschauungen und Auffassungen Platz greifen könnte und andererseits der Gemeinderat autokratisch schalten und walten könne. Deshalb stellte man ihm den Bürgerausschuß zur Seite als eine Vertretung der Bürgerschaft von jeweils kürzerer Lebensdauer, derart, daß die eine Hälfte davon je nach einem Jahr neu zu wählen war. Der Bürgerausschuß hatte seinen geschichtlichen Vorgang in den Gemeindedeputierten. Diese Einrichtung war durch kgl. Verordnung vom 17. Juni 1817 neu geordnet worden mit dem Zweck, als Gegengewicht gegen den auf Lebenszeit gewählten Magistrat eine weitere, in ihrer Zusammensetzung beweglichere, Vertretung zu schaffen, die die wechselnden Anschauungen der Bürgerschaft vertrat und ein Kontrollorgan bildete. Es handelte sich also hier um ein überwachendes Vertretungsorgan der Bürgerschaft, das an der Verwaltung nicht beteiligt war. Aber bereits das Verwaltungsedikt von 1822 und noch mehr die ihr folgende Gesetzgebung verwischte diesen Charakter, indem sie dem Bürgerausschuß in immer steigendem Maß auch mitverwaltende Befugnisse einräumte, so daß die württembergische Gemeindeverfassung schließlich zwei Organe hatte, welche nach dem gleichen Wahlverfahren und aus demselben Personenkreis von den Bürgern gewählt wurden. Von diesen zwei Organen hatte der Bürgerausschuß eine gewisse mitverwaltende Stellung und stellte das Ueberwachungsorgan für die Verwaltung des Gemeinderats dar. Der Gemeinderat dagegen hatte die eigentliche Verwaltung der Gemeinde, und die Vertretung der Gemeinde, insbesondere nach außen.

Zwischen den kleinen und großen Gemeinden machte die damalige Regelung keinen Unterschied. Der Entwicklung, wie sie im Lauf des 19. Jahrhunderts ihren Weg nahm, war diese Regelung nicht gewachsen. Deshalb brachten im

Jahr 1849 zwei Gesetze vom 18. Juni und 6. Juli die notwendigsten Neuerungen, zufolge deren die Wahl der Gemeinderatsmitglieder zu einer geheimen gemacht und deren Lebenslänglichkeit abgeschafft wurde. Auch die Aufsicht wurde lockerer durch Abschaffung der oberamtlichen Bestätigung für Gemeinderatsmitglieder.

Der zeitgemäßen Forderung nach größerer Freiheit trug weiter die Verwaltungsnovelle vom 21. Mai 1891 Rechnung. Sie führte für den Ortsvorsteher geheime und unmittelbare Wahl durch die Gemeindebürger ein. Das Aufsichtsrecht des Staates wurde eingeschränkt und die seitherige Ernennung des Ortsvorstehers zu einem Bestätigungsrecht des Staates abgeschwächt. Auch hinsichtlich der Größe der Gemeinden trug man den immer stärker zutage tretenden Unterschieden zwischen den Gemeinden in gewisser Beziehung Rechnung und schuf Sonderbestimmungen für große Gemeinden. Aber man sah ein, daß es der Übersichtlichkeit halber und aus Zweckmäßigkeitsgründen einer Neufassung und Neuregelung des Gemeinderechts bedürfe, und so plante und arbeitete man bereits seit 1895 an dem Gedanken an eine neue Gemeindeordnung, jedoch gingen diese Bestrebungen nur langsam voran und erst 1906 gelangte die seither geltende Gemeindeordnung vom 28. Juli 1906 zur Verabschiedung vor den Ständen.

Die Regelung der GO 06 war gedacht als eine tunlichst umfassende Zusammenfassung des württ. Gemeinderechts, wie es sich seit seiner ersten Zusammenfassung im Verwaltungsedikt von 1822 entwickelt hatte. Gewisse Stoffe waren nicht in die Gemeindeordnung aufgenommen worden, z. B. das Gesetz vom 16. Juni 1885 betr. die Gemeindeangehörigkeit (Reg.Bl. S. 257), das Körperschaftsforstgesetz vom 19. Februar 1902 (Reg.Bl. S. 45) u. a. m. Gerade in Bezug auf die Ausbildung der Selbstverwaltung stellte die GO 06 einen weiteren Fortschritt dar. Hierher gehört besonders die Einräumung eines Selbstgesetzgebungsrechts, das zwar bestimmt

umgrenzt ist, das aber immerhin eine allgemein örtlich verbindliche Gemeindesatzung zuläßt. Es gehört weiter hierher die engere Umgrenzung der Staatsaufsicht durch Art 185 ff. GO 06, ein erweiterter Rechtsschutz der Gemeinden gegenüber den Staatsaufsichtsbehörden (Art. 195 Abs. 2 GO 06), Einschaltung des Bezirksrats als Aufsichtsbehörde in bestimmten Fällen, wodurch kraft der Eigenschaft des Bezirksrats als gemischte Selbstverwaltungsbehörde das Laienelement auch hier zum Zug kommt, Aenderungen des Wahlrechts (Art. 55 und 73 GO 06), Gewährung größerer Freiheit für größere und mittlere Städte, Schaffung neuer Bestimmungen für das Verwaltungsaktuariat (Art. 140—150 GO 06), Neuregelung des Beamtenrechts (Art. 98—114 GO 06) und der Polizeiverwaltung (Art. 163—165 GO 06).

§ 3.

Die Weiterentwicklung von der GO 06 bis zur neuen württ. Gemeindeordnung.

I. Vorkriegs- und Kriegszeit.

Die Regelung, die in der GO 06 getroffen worden war, hat sich in der nächsten Folgezeit im großen und ganzen bewährt, was am augenfälligsten in Erscheinung tritt durch die geringe Zahl von Aenderungen und Ergänzungen, die während des ersten Jahrzehnts ihrer Geltungsdauer notwendig geworden sind. Aus der Vorkriegszeit stammen nur Aenderungen, die auf Grund des Art. XX des Gesetzes betr. weitere Aederungen der Gesetze über die Pensionsrechte der Körperschaftsbeamten und ihre Hinterbliebenen vom 7. Mai 1914 (Reg.Bl. S. 154) an den Art. 110, 114, 150, 207 und 244 GO 06 vorgenommen wurden. Die Aenderungen

der Kriegszeit trugen meist lediglich vorübergehenden Charakter[1]). Bleibenden Charakter trug nur die Aenderung des Art. 29 Abs. 2 GO 06, die das Gesetz betr. Sitzungstaggelder der Gemeinderatsmitglieder vom 9. August 1918 (Reg.Bl. S. 168) brachte und kraft deren das Verordnungsrecht Platz greift für Bestimmung der Höhe des Taggelds der Gemeinderatsmitglieder für besondere Dienstleistungen außerhalb der Sitzungen. — Jedoch brachten die Erfahrungen insbesondere des Weltkriegs noch mancherlei Gesichtspunkte zur Geltung, so daß bereits im Verlauf des Krieges der Gedanke an eine Aenderung oder Neuordnung der Gemeindeordnung aufkam.[2]) Es tauchten mannigfache Fragen auf, so dachte man z. B. an eine größere Sicherung der Stellung der Ortsvorsteher, an eine Lockerung der Staatsaufsicht über die Gemeinden, an eine Mitarbeit der Frauen und auch das Problem der großen und mittleren Städte und einer Zusammenlegung von Gemeinden wurde erwogen.[3])

II. Nach der Staatsumwälzung von 1918.

Als es dann nach dem Umsturz galt, das Gemeinderecht im allgemeinen und das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden insbesondere den veränderten Verhältnissen anzupassen, handelte es sich also in Württemberg nicht um ein vollständiges Neuland, das in Angriff genommen werden mußte, sondern es waren entsprechende Gedanken und Pläne schon

[1]) Vgl. das Ges. betr. Gde.-Wahlen in Zeiten des Kriegs v. 6. Febr. 1915 (Reg.Bl. S. 12), Ges. betr. das GdeBürgerrecht der Kriegsteilnehmer vom 26. Juli 1916 (Reg.Bl. S. 63), die Ges. betr. die Wahlzeit der Ortsvorsteher während des Kriegs v. 26. Juli 1916 (Reg.Bl. S. 65), und v. 4. Juli 1918 (Reg.Bl. S. 86), das Ges. betr. die Prüfung der GdeRechnungen während des Krieges v. 4. Aug. 1918 (Reg.Bl. S. 166).

[2]) Vgl. hiezu besonders Ausführungen des Staatsministers E. v. Köhler in der 226. Sitzung der Württ. Abg.-Kammer v. 16. Mai 1918, Prot. Bd. 101 von 1918 S. 5605.

[3]) Vgl. v. Köhler, Tüb. prog. rect. 1925.

vorher erwogen worden. Es gab freilich grundlegende Aenderungen, die durch die neuentstandenen Verhältnisse bedingt waren. Es ist aber ebenso nicht zu verkennen, daß ein nicht unbedeutender Teil dieser Aenderungen bereits vorher angestrebt und erwogen worden war, und die diesbezüglichen Aenderungen lagen im Rahmen der Weiterentwicklung des seitherigen Rechts, die einerseits durch den Krieg in ihrem Fortschreiten gehemmt worden war und infolge der Dringlichkeit auf Grund der neugeschaffenen Verhältnisse beschleunigt ausgelöst wurde.[4])

Gerade eine der grundsätzlichsten Aenderungen, die Abschaffung des Bürgerausschusses war bereits bei der Beratung zur GO 06 erwogen und in Aussicht gestellt worden. Auch hinsichtlich des Wahlrechts war schon vorher das Problem der Verhältniswahl erwogen worden und ihm bis zu einem gewissen Grade bereits schon durch die GO 06 hinsichtlich der mittleren und großen Städte Rechnung getragen worden. Die anderen Neuerungen des Wahlrechts waren wohl nicht so sehr sachlich als vielmehr parteipolitisch bedingt.[5]) Auch die Frage, die seitherige Bürgergemeinde durch die Einwohnergemeinde zu ersetzen, war wegen des raschen Anwachsens und großen Zuzugs zu den Industrieorten schon vorher aufgetaucht und im Grundsatz bejaht worden. Schließlich waren auch auf dem Gebiet der Polizei für die spätere Verstaatlichung der Polizei in den großen Städten die ersten Schritte getan durch Errichtung gesonderter Fachbehörden für vereinzelte Gebiete. Dies nur als Feststellung der Uebersicht halber. Um nun auf die einzelnen Aenderungen nach dem Umsturz kurz einzugehen, steht hier an erster Stelle nach der geschichtlichen wie sachlichen Bedeutung das Gesetz betr. das Gemeindewahlrecht und die Gemeindevertretung vom 15. März 1919 (Reg.Bl. S. 25). Hienach wird im Sinn des Abs. 7 des Aufrufs der Volksbeauftragten vom

[4]) L. v. Köhler, Tüb. progr. rect. 1925.
[5]) L. v. Köhler, Tüb. progr rect. 1925.

12. November 1918 (Reg.Bl. S. 1303) das aktive und passive Wahlrecht dem Grundsatz der staatsbürgerlichen Gleichberechtigung zufolge allen Gemeindegliedern gewährt, und zwar nicht mehr nach dem Grundsatz der Bürgergemeinde, sondern nach dem der Einwohnergemeinde; der Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter wird durchgeführt und das Wahlalter auf 20 Jahre für aktive und 25 Jahre für passive Wahlfähigkeit festgesetzt. Der Grundsatz der Parteimäßigkeit wird auch für die kleinen Gemeinden betont, und für die großen Städte in seiner starrsten Form des Systems der gebundenen Listen unter Ausschluß des Panaschierens festgelegt. Die Umgrenzung des Wahlrechts ist eine denkbar großzügige und gewährt allgemeines, gleiches und geheimes Verhältniswahlrecht. Sie knüpft das Wahlrecht lediglich an die Voraussetzung, daß der Wahlberechtigte 6 Monate in der Gemeinde ansässig ist und beschränkt die Zahl der Fälle, in denen das Wahlrecht ruht. Ein weiterer Schritt in der Entwicklung wurde durch Einführung des Einkollegialsystems getan. Bereits bei den Beratungen über die GO 06 war der Gedanke aufgetaucht, die Einrichtung des Bürgerausschusses fallen zu lassen, schließlich war dieser aber doch beibehalten worden. Der Umsturz hat dann das Einkollegialsystem gebracht nach Maßgabe des Art. 3 des oben angeführten Gesetzes, eine Neuerung, die zu bereuen man seit ihrer Einführung keinen Anlaß hatte. Infolge der erst später in Kraft getretenen Reichsverfassung machten sich einige Anpassungen notwendig, denen durch Gesetz über die Aenderung des Gemeindewahlrechts vom 20. Oktober 1922 (Reg.Bl. S. 431) Rechnung getragen wurde.

In der Reichsgesetzgebung machte sich ein Zug nach Vereinheitlichung für das ganze Reich, der die Belange der Stärkung einer einheitlichen und zusammengefaßten Reichsgewalt fördern sollte, bemerkbar, und so tauchte auch der Gedanke an Schaffung eines Reichsstädterechts auf. Man sah aber bald die Aussichtslosigkeit dieser Bestrebungen ein und

sah nun weiterhin keine andere Möglichkeit, als auch fernerhin die Regelung des Gemeinderechts den Ländern zu überlassen.

Abgesehen von dem später noch zu erörternden Grundsatz des Art. 127 RV. brachte die Reichsverfassung aber gewisse Einschränkungen des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden hauptsächlich durch Aufstellung von Leitsätzen für das Wahlrecht zur Gemeindevertretung (Art. 17 RV.), nach Art. 10 RV. kann das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften, also auch für die Gemeindebeamten. In Gestalt des Besoldungssperrgesetzes vom 21. Dez. 1920, in Geltung bis 1. April 1926, hatte das Reich auch tatsächlich in die selbständige Regelung der kommunalen Beamtenbesoldung eingegriffen. Das in Art. 146 RV. in Aussicht gestellte Reichsschulgesetz kann auch die Gemeindeselbstverwaltung einschneidend berühren[1]). Nach Maßgabe der Art. 8, 11, 84 RV. wurde die gesamte Reichssteuer- und Finanzgesetzgebung für das ganze Reich vereinheitlicht und den Gemeinden auf diesen Gebieten jegliche Freiheit entzogen. Besonders sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen die Reichsabgabenordnung vom 21. Dez. 1919 und das Gesetz vom 27. April 1926 über den Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden.

In den verschiedenen Besoldungsgesetzen der Nachkriegszeit, welche durch das Besoldungsgesetz vom 25. Januar 1921 (Reg.Bl. S. 65) eröffnet wurden und die Beamtenbesoldung den jeweiligen Verhältnissen anpaßten, erfolgte auch durch die württ. Gesetzgebung eine bindende Regelung der Beamtenbesoldung. Die Gemeinden und Gemeindeverbände wurden hier zu einer diesen Gesetzen entsprechenden Regelung der Besoldung ihrer hauptberuflichen Beamten verpflichtet.[2]) Be-

[1]) Vgl. Fleiner, S. 102 f. - Stier-Somlo, „Selbstverwaltung und Staatsaufsicht, HWR V 436, Helfritz - L. v. Köhler und Stier-Somlo, Verh. d. deutsch. StRL 1925 Heft 2 S. 122.

[2]) Vgl. hiezu die Art. 1, 3 u. 4 des Körperschaftsbesoldungsgesetzes, in der Fassung vom 14. Mai 1924

treffs der nicht im Hauptberuf angestellten Beamten gibt dieses Gesetz[1]) den Körperschaften auf, diesen eine angemessene Dienstvergütung zu gewähren, jedoch ist eine nähere Umgrenzung hier nicht aufgestellt. Eine Beschränkung des Kündigungsrechtes gegenüber den hauptberuflichen Gemeindebeamten, die mindestens sieben Jahre im Amt sind, wird ebenfalls eingeführt.[1]) Dies galt nicht für den Ortsvorsteher, gegenüber dem eine Kündigung nicht möglich ist, da eine solche durch Nichtwiederwahl in der Auswirkung erreicht werden kann. Die Ruhegehaltsansprüche nicht wiedergewählter Ortsvorsteher wurden durch Gesetz vom 27. Juli 1921 (Reg.Bl. S. 405) geregelt, und Art. 110 GO 06 entsprechend neu gefaßt.

Einschneidende Neuerungen gab es auf dem Gebiet der Polizeiverwaltung. Die öffentliche Unsicherheit in den ersten Jahren nach dem Umsturz und die Bestrebungen zu vereinheitlichen und zu verstaatlichen, hatten zur Folge, daß durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 16. Dezember 1921 (Reg. Bl. 1922 S. 15) und die hiezu ergangenen Aenderungsgesetze vom 21. Dez. 1922 (Reg.Bl. S. 554) und 28. Februar 1925 (Reg.Bl. S. 27) die Ortspolizei unter Beschränkung auf bestimmte Gebiete (Sicherheits- und Kriminalpolizei) und auf bestimmte Gruppen von Gemeinden (große und gewisse mittlere Städte) verstaatlicht wurde. (Hiezu zu vergleichen Art. 1 u. 2 des Polizeiverwaltungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 24. August 1927 Reg.Bl. S. 269). In der Folge hieran wurde eine Reihe von Bestimmungen der GO 06 abgeändert bezw. ergänzt z. B. Art. 8 Abs. 1, Art. 63, Abs. 2, Art. 163 Abs. 1 und 2, Art. 165, 167 Abs. 1, 171 Abs. 1, 194 Abs. 1, 196 Abs. 3 und 202 Abs. 1 Ziff. 2b.[2])

---

[1]) Vgl. hiezu die Art. 1, 3 u. 4 des Körperschaftsbesoldungsgesetzes in der Fassung vom 14. Mai 1924.

[2]) Vgl. hiezu Art. 19 des Pol. verw. Ges. i. d. Fass. des Art. 1 Ziff. 1 d. Ges. vom 11. Juli 1927, ferner L. v. Köhler, ArchöffR 42,206 u. Sartorius, Jahrb.-öffR 13,390.

Weitere Aenderungen brachte die Verordnung der Reichsregierung vom 23. November 1923 (RGBl. I S. 1117) und die damit dem Inhalt nach übereinstimmende Verordnung der Reichsregierung über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Februar 1924 (RGBl. I S. 44), in deren Folge die Art. 164 Abs. 1, 166 Abs. 3 und 202 Abs. 1 Satz 1 der GO 06 bezüglich der seitherigen Umgrenzung der Strafbefugnisse der Gemeindeorgane im Sinn einer Erweiterung geändert wurde. Bezüglich der Art. 184 Abs. 1, 116 Abs. 3 und 202 Abs. 1 hatte das nur formelle Bedeutung, da von der in Art. VIII Abs. 2 der genannten Verordnung der Reichsregierung vom 6. Februar 1924 erteilten Ermächtigung zur abweichenden landesgesetzlichen Regelung bis zur neuen GdeO kein Gebrauch gemacht wurde.

Ferner wurden notwendig Anpassungen an die Personalabbauverordnung vom 29. Dezember 1923 (Reg.Bl. S. 537) und ihre Aenderungsgesetze vom 5. März 1924 (Reg.Bl. S. 117) und 27. Dezember 1926 (Reg.Bl. S. 329) in deren Folge der GO 06 zwei neue Artikel 103a und 103b eingefügt wurden, durch die eine Versehung von Nebenämtern oder Nebenbeschäftigungen im öffentlichen Dienst sowie die Anstellungsverhältnisse weiblicher Gemeindebeamten im Fall ihrer Verehelichung geregelt werden[1]). Im Zusammenhang damit hält Art. 18 Abs. 2 des erwähnten Aenderungsgesetzes vom 27. Dezember 1926 die Vorschriften der Personalabbauverordnung über zeitliche Versetzung in den Ruhestand für bestimmte Gruppen von Körperschaftsbeamten, die auf Grund der künftigen Gesetzgebung in den zeitlichen Ruhestand versetzt werden sollen, ausdrücklich aufrecht.

Durch Verordnung des Staatsministeriums über Vereinfachung in der Rechtspflege vom 19. März 1924 (Reg.Bl. S. 135) wurde die Möglichkeit einer Entlastung des Gemeinderats auf dem Gebiet der Gemeindegerichtsbarkeit geschaffen (§ 9 der angez. VO), jedoch ohne daß die hierdurch

[1]) Zu vgl. § 41 d. Pers. abb. VO. und Art. 5 des Änderungsges.

berührte Bestimmung des Art. 31 Abs. 4 GO 06 förmliche Aenderungen erfahren hätte.

Im Rahmen der Vereinfachung der Staatsverwaltung wurde auch die Aufhebung der Kreise und Kreisregierungen durch die Verordnung des Staatsministeriums betr. die Ueberweisung der Geschäfte der Kreisregierungen an andere Behörden vom 26. März 1924 (Reg.Bl. S. 173) verfügt. Hierdurch wurden in erster Linie die Aufsichtsbefugnisse, die seither bei diesen Behörden gelegen hatten, auf andere übertragen, so die Oberämter auf das Ministerium des Innern, vornehmlich aber auf die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftswesen. Dadurch erfuhren eine ganze Reihe von Vorschriften der GO 06 entsprechende Aenderungen insbesondere u. a. Art. 8 Abs. 3, 185, 187, 188 Abs. 2 und 3, 190 Abs. 2 und 3, 191, 192 Abs. 2, 193 und 201 Abs. 2 GO 06.

In gleicher Linie bewegte sich auch das Ermächtigungsgesetz vom 24. Dezember 1923 (Reg.Bl. S. 535) und die im Anschluß daran erlassene Verordnung des Staatsministeriums über Aenderungen der GO 06 vom 29. März 1924 (Reg.Bl. S. 192). Es gab im Anschluß hieran Aenderungen oder gar eine Neueinschaltung von Artikeln der GO 06, so z. B. Art. 3a, 5 letzter Abs., 29 Abs. 1, 30 Abs. 2, 40, 86 Abs. 1, 105 Abs. 3, 108, 133, 137, 138, 139, 142 Abs. 1, 143 Abs. 3, 160 Abs. 2 und 3, 183a, 184, 190, 192, 194 Abs. 1 und 230 GO 06. Diese Neuerungen stellten vielfach eine rein gesetzestechnische Anpassung an die veränderten Verhältnisse dar, zum andern Teil aber brachten sie auch tatsächliche Aenderungen, teils unter Erweiterung, teils unter Einschränkung der Selbstverwaltungsfreiheit der Gemeinden, im Sinn einer Vereinfachung und größeren Beweglichkeit der Verwaltung, die auf dem Gebiet der Geschäftsführung, z. B. der Ernennung und Entlassung von unständigen Beamten (§ 1 Ziff. 4 der angezog. VO), der Protokollführung (§ 1 Ziff. 5—7 d. angezog. VO), des Anweisungsverfahrens (§ 1 Ziff. 1 der angez. VO) und der Rechnungsprüfung (§ 1 Ziff. 12

und 13), oder auf dem Gebiet der Mitwirkung der staatlichen Behörden im Sinn einer Einschränkung derselben Platz griffen. Für andere Fälle wurde das Verordnungsrecht vorgesehen, so im Fall der zwangsweisen Vereinigung zweier Gemeinden (§ 1 Ziff. 1 der angezog. VD) (neuer Art. 3a GO 06) oder die Möglichkeit, die der neue Art. 183a, in der Fassung der Ziff. 18 des § 1 der angezog. VD eröffnet, zum Zweck einer Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung von den Vorschriften des VII. Abschnitts der GO 06 im Weg der Verordnung abweichende Vorschriften zu treffen.

Schließlich brachte noch Aenderungen die Landesfürsorgeverordnung vom 31. März 1924 (Reg.Bl. S. 247) bezüglich der Art. 10 Abs. 2, 31 Abs. 3 und 152, verglichen mit Art. 45 Abs. 3 Ziff. 2 der angezog. VD.

Auch die Verordnung des Innenministeriums, des Kultministeriums und des Arbeits- und Ernährungsministeriums über die zur Entscheidung von Verwaltungsstreitigkeiten berufenen Behörden vom 24. März 1925 (Reg.Bl. S. 41) brachten in sachlicher Hinsicht eine Aenderung betreffs des Art. 184 Abs. 3, verglichen mit § 1 Ziff. 22 der angezog. VD, wodurch die Ministerialabteilung als zuständige Behörde für Entscheidung von Streitigkeiten aus einem Gemeindeverbandsverhältnis bestellt wurde.

III. Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer neuen Gemeindeordnung.[1])

Den Anforderungen des ersten Jahrzehnts ihrer Geltungsdauer hat die GO 06 genügt. Doch traten, hervorgerufen besonders durch die rasche Verlagerung der wirtschaftlichen Verhältnisse infolge des ungeahnt raschen Aufschwungs vor dem Kriege einerseits, und durch die Erfahrungen der Kriegszeit andererseits, Mängel in Erscheinung, die eine Umge-

[1]) Vgl. Begründung zum Entwurf einer neuen Gemeindeordnung A II (Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beilage 535)

staltung oder Anpassung des Gemeinderechts an die Entwicklung der Zeit in Erwägung kommen ließen.[1]) Die durch die Staatsumwälzung eingetretenen Veränderungen der GO 06, sei es förmlich oder sachlich, machten die GO 06 unübersichtlich und minderten ihre Tauglichkeit für den Gebrauch, besonders auch durch Laien. So war der Wunsch begreiflich, eine Neufassung des Gemeinderechts zu veranstalten, die, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Notwendigkeiten und der seitherigen Erfahrungen, den Erfordernissen der Zeit gerecht werden sollte. Es war ja schon früher, in der Zeit als die Aenderungsgesetze, die unter § 3 II angeführt wurden, herauskamen, eine Neuschaffung einer Gemeindeordnung in Aussicht gestellt worden, womit es zusammenhängt, daß die besagten Aenderungsgesetze vielfach den Stempel von Notgesetzen mit dem Charakter einstweiliger Regelung trugen. Sie fügten sich nicht immer organisch in die sonstigen Gemeindegesetze ein oder sie wollten mit ihrer Neuordnung nicht erschöpfen und ließen eine ganze Anzahl von Fragen unberührt, von denen der Kürze halber hier nur die einschlägigen Probleme der Vereinfachung der Bestimmungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens, die Anpassung der Gemeindenutzungen an die wirtschaftliche Entwicklung, die Lockerung der Staatsaufsicht, die Verbesserung und Vereinfachung der Geschäftsführung des Gemeinderats angeführt seien. Dieser Erkenntnis folgend gelangte man dazu, an eine Neuordnung heranzugehen, in deren Folge der Entwurf einer neuen Gemeindeordnung vom 13. Dezember 1927 unter dem 29. Dezember 1927 an den württ. Landtag gelangte.

Bei Ausarbeitung des Entwurfs galt es weniger, von Grund auf Neues zu schaffen, als auf der seitherigen Entwicklungsbahn weiter fortzuschreiten.[2]) Der Entwurf behielt

[1]) Vgl. besonders die Ausführungen des Staatsministers L. v. Köhler in der 226. Sitzung der Württ. Abg.-Kammer vom 16. Mai 1918, Prot. Bd. 101 von 1918 S. 5605.

[2]) Vgl. hiezu Entwurf einer neuen Gemeindeordnung vom 13. Dez. 1927 (=Entw.) insgesamt, besonders aber die Begründung A, Allgem. Teil.

daher Einrichtungen des seither gewordenen Rechts bei, so das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, das Selbstgesetzgebungsrecht der Gemeinden, das Einkörperschaftssystem für die Gemeindevertretung, die unmittelbare Wahl des Ortsvorstehers und die feste Begrenzung der Staatsaufsicht.[1]) Der Entwurf nahm weiter Rücksicht auf die Eigenart des württ. Gemeinderechts, wie sie in der Geistesrichtung der Bevölkerung und der geschichtlichen Entwicklung ihren Grund hat und wollte das württ. Gemeinderecht möglichst übersichtlich und klar neu fassen.

IV. Die neue Gemeindeordnung vom 19. März 1930[2]).

Der Entwurf vom 13. Dezember 1927 wurde vom württ. Landtag in dritter Lesung am 13. November 1929 angenommen und unter dem 19. März 1930 veröffentlicht. In der endgültigen Fassung geht das Gesetz noch mannigfach über die Vorschläge des Entwurfs hinaus, trotzdem aber erfuhr es vielfache Bekämpfung, weil es nicht fortschrittlich genug gestaltet sei und nichts Neues bringe; es wurde von der einen Seite geltend gemacht, die Neuregelung bedeute keinen Fortschritt, auf manchen Gebieten sogar einen Rückschritt, besonders hin-

[1]) Hier im Gegensatz zu Preußen, wo die Aufsicht dafür zu sorgen hat, daß die Selbstverwaltung im vorgeschriebenen Fluß bleibt, was ihr Aufsichtsrecht zu jeder Zeit und in jeder Hinsicht ohne bestimmte Begrenzung ermöglicht. — Dabei hielt aber der Entwurf ebenso folgerichtig an dem Standpunkt fest, daß die Gemeinden dem Staat ein- und untergeordnet sind, daß also ihre Verwaltung mittelbar ein Teil der Staatsverwaltung ist, daß ihre Selbstverwaltung somit nicht Selbstzweck ist, sondern, wie der Einzelne, mittelbar auch dem Staat zu dienen hat, weshalb sich der Staat natürlich auch Aufsichtsrechte vorbehält.

[2]) Vgl. Allgemeine Aussprachen über die neue Gemeindeordnung in den Verhandl. d. Württ. Landtags

7. Sitzung vom 4. Juli 1928 Prot. Bd. 1 S. 92 f.
19. „ „ 15. Febr. 1929 „ „ 1 S. 373 ff.
67. „ „ 31. Okt. 1929 „ „ 3 S. 1657 ff.

sichtlich der Wahlbestimmungen, der Selbstverwaltung seien nicht genug Zugeständnisse gemacht worden u.a.m. Diese Einwendungen sind meist mehr unter politischen als sachlichen Gesichtspunkten geltend gemacht worden und können bei der gegenwärtigen Abhandlung nicht berücksichtigt werden. Auch von fachmännischer Seite wurden Gesichtspunkte ins Feld geführt, daß die Gemeindeordnung nicht die den Zeitverhältnissen entsprechende Regelung gebracht habe, sofern sie außer Acht lasse, daß die meisten Gemeinden von fachmännischer, ihrer Verantwortung bewußter Seite geleitet seien, und daher eine Selbstverwaltung weitgehendsten Maßstabes ohne Gefahr hätte gewährt werden können, während die neue Gemeindeordnung ängstlich die seitherige Staatsaufsicht aufrecht erhalte, zum Teil die Selbstverwaltungsbefugnis der Gemeinden sogar einschränke, wie etwa durch Einschränkung der Möglichkeit der privatwirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, und daß, wenn sie eine Erweiterung der Selbstverwaltung der Gemeinden vornehme, sie dieselben sofort durch staatliche Aufsichtsrechte bevormunde. Sie bilde also keinen Fortschritt gegenüber der seitherigen Ordnung. Auch auf diese Einwendungen kann im Rahmen der gegenwärtigen Abhandlung nicht eingegangen werden, doch ist der Sachlichkeit halber festzustellen, daß die Gemeindeordnung gegenüber der GO 06 immerhin Fortschritte gebracht hat. Ferner ist zu sagen, daß die seitherige, Gesetzgebung, hauptsächlich die nach dem Umsturz, der Gemeindeordnung die Neueinführung von Neuerungen grundlegender und augenfälliger Art vorweggenommen hat, besonders was Einführung eines neuen Wahlrechts, Abschaffung des Bürgerausschusses und Einführung des Einkörperschaftssystems anbetrifft. Auch die anderen, bereits oben angezogenen Aenderungen konnten nicht der Regelung durch die neue Gemeindeordnung vorbehalten bleiben, sondern mußten der Dringlichkeit halber alsbald erfolgen. Wie jedoch bereits oben dargelegt, trugen diese Gesetze, die unter dem Drängen der neuen Verhältnisse entstanden waren, vielfach den Charakter von Notgesetzen, sie

bezweckten nur eine einstweilige Regelung, und waren nicht so genau überprüft und erwogen, sie wollten vielfach ihren Stoff nicht einmal erschöpfend regeln und stimmten manchmal mit der übrigen Gesetzgebung nicht überein. Diese Neuerungen hat die Gemeindeordnung in sich aufgenommen, verarbeitet und der Regelung des sonstigen Rechts organisch eingefügt. Sie hat also in dieser Hinsicht mehr den Zweck verfolgt, das unvollständige oder unübersichtlich gewordene geltende Recht neu zu fassen und zu ordnen und, soweit sich trotz der seitherigen Aenderungen noch Mängel zeigten, diese zu verbessern. Daneben bringt die Gemeindeordnung aber auch Neuerungen auf verschiedenen Gebieten, wenn diese auch nicht gerade augenfälliger Art sind. Im folgenden soll von den Neuerungen auf dem Gebiet der Selbstverwaltung die Rede sein. Auch die Staatsaufsicht wird, wenn auch dem Umfang nach meist beibehalten, so doch gemildert und klarer umgrenzt. Auf all dieses wird näher noch im 2. Hauptteil der Abhandlung einzugehen sein.

Anlangend den Inhalt [1]) der Gemeindeordnung, so ergeben sich auch hier Neuerungen in Bezug auf den Stoff, den die Gemeindeordnung regeln will, und denjenigen, dessen gesetzliche Regelung sie nicht einbezieht. In die Gemeindeordnung aufgenommen [2]) sind die Bestimmungen über Gemeindeangehörigkeit. Das Gesetz betr. die Gemeindeangehörigkeit vom 16. Juni 1885 (Reg.Bl. S. 254) war seinerzeit nicht in die GO 06 aufgenommen worden unter dem Gesichtspunkt, daß die für die Gemeindeordnung in Betracht kommenden Verhältnisse sich seit der Erlassung des Gesetzes nicht geändert und Mängel sich nicht herausgestellt hatten. Diese Voraussetzung ist diesmal infolge der durch den Umsturz eingetretenen Veränderungen weggefallen. Deshalb hat man aus gesetzestechnischen Gründen die Bestimmungen über Gemeindeangehörigkeit in die Gemeindeordnung hineingearbeitet.

---

[1]) Begründung zum Entw. A III u. IV

[2]) Begründung zum Entw. A III

Nicht dagegen in die Gemeindeordnung aufgenommen[1]) wurden eine Reihe anderer Gesetze betr. die Gemeindebeamten, so das Gesetz über Amtsenthebung dienstunfähiger Körperschaftsbeamter vom 25. Juni 1894 (Reg.Bl. S. 159), das Körperschaftspensionsgesetz vom 7. Mai 1914 (Reg.Bl. S. 195) in der Fassung auf Grund des Aenderungsgesetzes vom 14. April 1928 (Reg.Bl. S. 93), und das Gesetz gleichen Datums, betr. die Unfallfürsorge für Körperschaftsbeamte (Reg.Bl. S. 139), das Pensionsergänzungsgesetz für Körperschaftsbeamte vom 28. April 1921 (Reg.Bl S. 185), das Körperschaftsbesoldungsgesetz vom 14. Mai 1924 (Reg.Bl. S. 337) in der Fassung des Gesetzes vom 7. Mai 1928 (Reg.Bl. S. 161), ferner andere Verwaltungsgebiete betr. das Körperschaftsforstgesetz vom 19. Februar 1902 (Reg.Bl. S. 45), das Polizeiverwaltungsgesetz vom 16. Dezember 1921 (Reg.Bl. 1922 S. 15) in der Fassung der Gesetze vom 21. Dezember 1922 (Reg.Bl. S. 554), 28. Februar 1925 (Reg.Bl. S. 27) und 11. Juli 1927 (Reg.Bl. S.253), endlich das Gemeindesteuergesetz in der Fassung vom 31. Dezember 1925 (Reg.Bl. 1926 S. 14) mit dem Änderungsgesetz vom 25. Februar 1927 (Reg.Bl. S. 83). Diese Gesetze eigneten sich deshalb nicht zur Aufnahme, weil sie verhältnismäßig abgesonderte Gebiete des Gemeinderechts regeln und daher besser selbständig bleiben, um einer Ueberfüllung der Gemeindeordnung mit anderen Bestimmungen, die ihren Zweck sachlich wie gesetzestechnisch in gleicher Weise auch außerhalb erfüllen, vorzubeugen. Vielfach liegt bei diesen Gesetzen kein Grund zur Neubearbeitung vor, z. B. beim Polizeiverwaltungsgesetz, oder, falls ein solches Bedürfnis vorhanden ist, bleibt die Neuregelung aus gesetzestechnischen Gründen besser einer gesonderten Bearbeitung vorbehalten. Dies gilt in erster Linie für die Pensions- und Besoldungsverhältnisse der Beamten, die sich stets den wirtschaftlichen Verhältnissen anpassen müssen und sich, wie diese, in ständigem Fluß befinden, auch würden die vielen Einzel-

[1]) Begründung zum Entw. A III

vorschriften die Gemeindeordnung zu sehr belasten und unübersichtlich machen[1]). Das gleiche gilt von den Vorschriften über das Steuerrecht und die Steuerverwaltung der Gemeinden.

Der in der Gemeindeordnung geregelte Stoff wurde sprachlich gegenüber der GO 06 wesentlich verbessert und nach durch die Erfahrung gewonnenen Gesichtspunkten aufgebaut. Der seitherigen Entwicklung folgend, sieht die Gemeindeordnung davon ab, für Städte und andere Gemeinden eine getrennte Regelung zu schaffen und beschränkt sich darauf, für die großen Gemeinden Sonderbestimmungen zu schaffen, die nach technischen Gesichtspunkten jeweils den anderen Bestimmungen eingegliedert sind oder besondere Abteilungen bilden. Dem Aufbau nach zerfällt die neue Gemeindeordnung in drei Teile, deren erster die Bestimmungen über die Gemeinden, deren zweiter solche über Zweckverbände, und deren dritter Uebergangs- und Schlußbestimmungen enthält. In der Untereinteilung ist betreffs des ersten Teils bemerkenswert, daß der Ortsgesetzgebung ein besonderer Abschnitt eingeräumt ist.

[1]) Begründung zum Entw. A III

2. Hauptteil.

Die Selbstverwaltung der Gemeinden in der neuen Gemeindeordnung, ihre Erweiterung und Einschränkung insbesondere.

§ 4.

Die gesetzliche Festlegung des Rechts der Selbstverwaltung.

Art. 1 Satz 2 GdeO gibt die förmliche Feststellung des Allgemeingrundsatzes, daß den Gemeinden nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung zusteht. Sie entspricht dem Art. 127 RV. Was über den Art. 127 RV gesagt werden kann, hat daher auch für Art. 1 Satz 2 GdeO Geltung. Die sachliche Tragweite dieser Bestimmung ist darum nicht eben überragend. Den tatsächlichen Wert geben erst die einzelnen Bestimmungen der Gemeindeordnung. Immerhin aber ist aus dieser Bestimmung der Schluß zu ziehen, daß die Gemeindeordnung ebenso wie die Reichsverfassung den Gemeinden das Recht auf Selbstverwaltung zubilligt, daß m. a. W. eine völlige Verneinung eines Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden weder dem Sinn, geschweige denn dem Wortlaut dieser Bestimmung entsprechen würde. Sie bildet also einen Grundsatz, kraft dessen sich der Gesetzgeber veranlaßt sehen kann, nun durch seine einzelnen Bestimmungen einem so anerkannten Rechte den nötigen Inhalt zu geben.

In der Führung der Selbstverwaltung sind die Gemeinden innerhalb der ihnen durch Gesetze gezogenen Schranken grund-

sätzlich frei. Wie aber bereits oben ausgeführt, folgt aus dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden das Aufsichtsrecht des Staates.[1])

Im Verhältnis zum seitherigen Recht hat die Bestimmung des Art. 1 Satz 2 GdeO sachlich keine Neuerung gebracht. Das stellt auch die Entwurfsbegründung ausdrücklich fest.[2]) In förmlicher Hinsicht lassen sich aber doch gewisse Feststellungen treffen. Art. 1 GdeO benützt einfach den Begriff der Selbstverwaltung, ohne sich damit näher auseinanderzusetzen. Er rechnet mit ihm als gegeben. Damit vermeidet er Schwierigkeiten, welche die Fassung Satz 1 Art. 8 Abs. 1 GO 06 mit sich gebracht hatte. Diese Bestimmung hatte nämlich darauf verzichtet, von einem Recht der Selbstverwaltung zu reden, und dieses umschrieben als die Befugnis der Gemeinden, innerhalb der durch die Gesetze festgesetzten Schranken alle ihnen „gesetzlich überlassenen Angelegenheiten" selbständig zu verwalten. Aus dieser Fassung waren Zweifel entstanden, da der Ausdruck „gesetzlich überlassene Angelegenheiten" dem vollen Inhalt der Selbstverwaltung nicht gerecht wurde, denn dem Wortlaut nach hätte das die Notwendigkeit einer ausdrücklichen gesetzlichen Ueberweisung der einzelnen Aufgaben zur Folge gehabt. Das wäre aber zu eng und mit der ganzen Auffassung des Aufgabenkreises der Gemeinde nicht vereinbar gewesen. Der Gesetzgeber hatte eine solche Einschränkung auch gar nicht beabsichtigt.[3]) Auf der anderen Seite würde es zu weit führen, wenn man unter dem obigem Wortlaut alle Angelegenheiten zusammenfassen würde, die den Gemeinden nicht durch gesetzliche Vorschriften entzogen sind. Beide Auffassungen befriedigten nicht. Treffend führte der Kommissionsbericht der Kammer der Standesherrn hiezu aus, daß unter den gesetzlich

[1]) Vgl. o. S. 15 ff.

[2]) Vgl. Begr. zu Art. 1 Entw. Verh. Württ. Land. 1927, Beil. Bd. 5, Beil, 535 S. 403.

[3]) Verh. d. württ. Kamm. d. Abg. 1904/06 S. 70, 72 u. Komm. Ber. d. Kamm. d. Standesherrn über den Entw. zu GO 06, Verh. d. Kamm. d. Standesherrn, 1904/06 Beil. Bd. 23 S. 422.

überlassenen Angelegenheiten alle Aufgaben der Gemeinde zu verstehen sind, „die nach dem gesamten Geist und Stand der Gesetze den innerhalb des örtlichen Bezirks zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und geistigen Wohls ihrer Angehörigen berufenen Gemeinden jeweils zufallen, ohne daß es hiefür einer ausdrücklichen Uebertragung bedarf."[1])

Diese Begriffsfeststellung wurde dann auch von Lehre und Praxis der Auslegung zugrunde gelegt. Die so umschriebenen Aufgaben verwaltet die Gemeinde selbständig, d. h. durch ihre eigenen Organe.

Einig gehen beide Bestimmungen, die der GO06 und die der neuen Gemeindeordnung darin, daß sie ein ausdrückliches Recht der Gemeinden auf die Selbstverwaltung darstellen, sowie darin, daß dieses Recht an die Gesetze gebunden ist. Hierunter fallen natürlich auch die Bestimmungen über Staatsaufsicht und etwaige Mitwirkung von Staatsbehörden bei Handlungen der Gemeindeselbstverwaltung (z. B. Genehmigung). Im übrigen aber verzichtet die neue Gemeindeordnung im Gegensatz zur GO06 auf beispielsweise Anführung von Gebieten der Selbstverwaltung, auch die Gewährung verwaltungsgerichtlichen Schutzes für die Gemeinden führt die Gemeindeordnung nicht besonders an, denn das liegt ebenfalls schon in der Fassung „nach Maßgabe der Gesetze"; dabei sind in erster Linie auch die Bestimmungen der Gemeindeordnung (Art. 224 Abs. 2 und 3 GdeO) mit inbegriffen. Für beide Gemeindeordnungen ist zu sagen, daß unter Gesetzen nicht nur die so bezeichneten, sondern auch ihnen gleichgeordneten Rechtsvorschriften (z. B. Verordnungen) zu verstehen sind.

[1]) Verh. d. Kamm. d. Standesherrn 1904/06, Beil. Bd. 23 S. 422.

I. Abschnitt.

§ 5.

Der persönliche Gemeindeverband.

I. Die Bestimmungen über die Zugehörigkeit zum persönlichen Gemeindeverband sind aus dem Gesetz betr. die Gemeindeangehörigkeit vom 16. Juni 1885 (Reg.Bl. S. 257) in die Gemeindeordnung neu aufgenommen worden.

Die Gemeindeordnung gibt zunächst eine grundsätzliche Gliederung der Gemeindeangehörigen in Gemeindeeinwohner und Gemeindebürger. Dies erscheint deshalb angezeigt, weil trotz des in der Gemeindeordnung weitgehend durchgeführten Grundsatzes der Einwohnergemeinde noch Gemeindeglieder vorhanden sind, die nicht unter den Begriff der Gemeindebürger im Sinn des Art. 23 GdeO fallen. Hiebei ist das Wohnen nicht im Sinn eines „Wohnsitzes" des BGB zu verstehen, sondern im Sinn des landläufigen Sprachgebrauchs in Württemberg, der auch der Auffassung des Art. 17 RV entspricht, — mithin als Aufenthalt, der nicht von vornherein auf kürzere Zeit, sondern nach den Umständen, welche ihn bedingen, von längerer Dauer sein wird. Dieser Kreis der Gemeindeeinwohner ist im Verhältnis zum Kreis der Gemeindebürger der weitere, denn ohne daß jemand Gemeindeeinwohner ist, kann er, wie sich aus den folgenden Erörterungen ergeben wird, nicht Gemeindebürger werden. Die Gemeindeeinwohner sind nach gleichen Grundsätzen zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten berechtigt und zur Teilnahme an den Gemeindelasten verpflichtet (Art. 22 GdeO).[1] Dieser Artikel stellt die sinngemäße Neufassung des Art. 46 des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes dar. Die gleichen Grundsätze

[1] Insbesondere haben sie an der Leistung der Gemeindedienste nach Maßgabe der Art. 174 ff. GdeO teilzunehmen. Hienach haben grundsätzlich alle selbständigen steuerpflichtigen Einwohner Gemeindedienste zu leisten, Fuhrdienst jedoch nur die Gespann- und Lastwagenhalter. Ueber die näheren verwaltungstechnischen Bestimmungen vgl. Rath, Württ. Gemeindeordnung, 1930 S. 135.

sollen nicht eine schematische Gleichbehandlung bedeuten, sondern eine solche, deren Behandlung unter den gleichen Voraussetzungen die gleiche ist.[1]) Ebenso wurde bei den Beratungen über den damaligen Art. 21 Entw. auf die Einwendung hin, es könnten Zweifel entstehen, wenn für einen Kreis Minderbemittelter Vorzugsbestimmungen getroffen werden sollten, weshalb man Vorzugsbestimmungen für Minderbemittelte ausdrücklich vorsehen möge, festgestellt, daß niemand etwas dagegen haben werde, wenn der Gemeinderat besondere Beschlüsse für Minderbemittelte fasse.

II. Die Gemeindeordnung hat den Grundsatz der Einwohnergemeinde, dem bereits die Gesetzgebung der Umsturzzeit in wichtiger Beziehung Rechnung getragen hatte, weiter entwickelt, ohne ihn jedoch in allen seinen Folgerungen anzunehmen.

Bürger kann werden, wer Reichsangehöriger ist, das Wahlalter für den württ. Landtag besitzt und seit mindestens einem Jahr in der Gemeinde wohnt (Art. 23 Abs. 1 GdeO). Liegen diese Voraussetzungen vor, dann wird das Gemeindeglied ipso iure Gemeindebürger (Art. 23 GdeO). Mit dem Wegzug aus der Gemeinde geht er des Gemeindebürgerrechts verlustig. Es gibt also grundsätzlich keine Gemeindebürger, die nicht Gemeindeeinwohner sind und keine Fortdauer des Gemeindebürgerrechts, wenn der Wohnaufenthalt in der Gemeinde aufgegeben wird. Damit erübrigt sich auch die Einrichtung der Rekognitionsgebühr des früheren Rechts. Um Härten zu vermeiden bestimmt Abs. 2 des Art. 23 GdeO, daß das infolge Wegzugs aus der Gemeinde erloschene Bürgerrecht ohne weiteres mit der Rückkehr des früheren Bürgers wieder auflebt, wenn eine solche vor dem Ablauf von 2 Jahren seit dem Wegzug erfolgt.

Ganz verschieden hievon war die Regelung des früheren Rechts im Gemeindeangehörigkeitsgesetz, welches bis zum Um-

[1]) Vgl. Entsch. d. württ. Verw.Ger.Hofs vom 9. 1. 07, Amtsblatt des Innenministeriums 1907 S. 273.

sturz in Geltung gewesen war. Diese folgte noch recht weitgehend dem Grundsatz der Bürgergemeinde. Vollberechtigte und -verpflichtete Gemeindeglieder waren nur die „Bürger". Dieses Bürgerrecht konnte nur erlangt werden durch Abstammung von einem Bürger, außerdem von Frauen durch Verehelichung mit einem Gemeindebürger, sodann infolge Verleihung durch den Gemeinderat. Auf letztere hatte der Gemeindeangehörige unter bestimmten, hier nicht näher zu erörternden Voraussetzungen ein Anrecht. Außerdem begründete die Anstellung als Ortsvorsteher die Bürgereigenschaft. Es war nicht unumgänglich notwendig, daß der Bürger seinen Wohnaufenthalt in der Gemeinde hatte, sondern es war sehr wohl denkbar, daß er außerhalb der Gemeinde wohnte. Wollte er im Fall seines Wegzugs aus der Gemeinde sein Bürgerrecht erhalten, so konnte er dies durch Bezahlung der Rekognitionsgebühr tun. Er konnte ebenso auch, wenn er in einer anderen Gemeinde das Bürgerrecht erlangte, auf Antrag sein altes Bürgerrecht neben dem neuen beibehalten. Verloren ging das Bürgerrecht durch Verlust der württ. Staatsangehörigkeit, bei Nichtbezahlung der Rekognitionsgebühr, durch Verehelichung mit dem Bürger einer anderen Gemeinde, durch Erwerb des Bürgerrechts in einer anderen Gemeinde, wofern nicht das alte Bürgerrecht ausdrücklich vorbehalten wurde, und durch Verzicht, welch letzterer jedoch u. U. einem Einspruch des Gemeinderats unterlag [1]).

Das Gemeindeangehörigkeitsgesetz anerkannte mit seiner Regelung als Bürger, d. h. als vollberechtigte und -verpflichtete Gemeindeglieder nur den Kreis von Personen, bei denen die eine odere andere der oben besprochenen Voraussetzungen vorlag, während die neue Gemeindeordnung neben den allgemeinen Voraussetzungen der Reichsangehörigkeit und des Wahlalters für den württ. Landtag, nur auf einen Wohnaufenthalt von bestimmter Dauer in der Gemeinde abstellt.

[1]) Ueber Einzelheiten vgl. Göz, Staatsrecht d. Königr. Württemberg (Tüb. 1908) S. 275 ff.

Die Regelung der Gemeindeordnung ist nicht die erste, welche in dieser Richtung steuert, sondern in Abweichung der Regelung des Bürgerrechtsgesetzes von 1833, welches den strengen Grundsatz der Bürgergemeinde festgelegt hatte, brachte das Gesetz vom 6. Juli 1849 weitgehende Lockerung dieses Grundsatzes. Es kannte zwar auch Bürger und Nichtbürger, gewährte aber beiden unterschiedslos das aktive und passive Wahlrecht, wofern sie nur Gemeindeeinwohner waren. Auf der gleichen Entwicklungslinie lag es, daß in der Folgezeit auch das Staatsbürgerrecht vom Gemeindebürgerrecht gelöst wurde und in gleicher Weise auch das Recht auf Armenunterstützung, Aufenthalt oder Niederlassung, auch solche gewerblicher Art. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, bedeutete das Gemeindeangehörigkeitsgesetz vom 16. Juni 1885 einen Rückschritt, sofern es das Gemeindebürgerrecht zur Voraussetzung des aktiven und passiven Wahlrechts machte und dem Bürgerrecht so erneute Bedeutung verschaffte. Erst der Umsturz brachte einen Umschwung, der dem Grundsatz der Einwohnergemeinde wiederum Geltung verschaffte.[1])

Die Gemeindeordnung bestätigte diesen Uebergang mit Recht und führte in Art. 25 ff. den Grundsatz der Einwohnergemeinde in aller Form durch. In vielen Gemeinden hatte die Zahl der Bürger infolge Wegzugs abgenommen oder die Zahl der Nichtbürger infolge großen Zuzugs sich unverhältnismäßig vergrößert, besonders in den rasch angewachsenen Industrieorten. Andererseits hatte durch Wegfall von Bürgernutzungen, sowie durch den ganzen Zug der Zeit das Bürgerrecht an Bedeutung verloren. Dagegen ließen sich zeitgemäße Forderungen, jedem Reichsangehörigen nach einer gewissen Zeit des Einwohnerseins in der Gemeinde, welche ihm den Einblick in die örtlichen Verhältnisse öffnete, Mitwirkung und Teilnahme nicht nur an den Gemeindelasten, sondern auch

[1]) Vgl. Ges. betr. das Gemeindewahlrecht und die Gemeindevertretung vom 15. März 1919 (Reg.Bl. S. 25) und das diesbezügl. Aenderungsgesetz vom 20. Oktober 1922 (Reg.Bl. S. 431), welch letzteres das erstere den Grundsätzen der Reichsverfassung anpaßte.

am Gemeindeleben zu gestatten, nicht mehr außer Beachtung setzen. Die Neuregelung des Gemeindebürgerbegriffs legte sich dabei im wesentlichen den Art. 1 des oben erwähnten Gesetzes zur Aenderung des Gemeindewahlrechts vom 20. Okt. 1922 (Reg.Bl. S. 431) zugrunde, mit der Einschränkung, daß nach der neuen Gemeindeordnung die Zeit, während welcher jemand in der Gemeinde Einwohner gewesen sein muß, um das Gemeindebürgerrecht zu erlangen, auf ein Jahr hinaufgesetzt ist, während sie nach der seitherigen Regelung sechs Monate betragen hatte. Der Entwurf hatte diese Zeitspanne auf ein Jahr hinaufgesetzt, und wurde daher von der Linken schon von der ersten Lesung [1]) an grundsätzlich bekämpft. Sie führte dabei immer wieder ins Feld, daß die neue Regelung sich insbesondere zum Nachteil der Arbeiterschaft auswirke, welche darauf angewiesen sei, an verschiedenen Orten, oft sogar in monatlichem Wechsel, ihr Brot zu verdienen und welche doch auch als Steuerzahler und Verbraucher in der Gemeinde in Betracht kommen. Es wurde geltend gemacht, daß gerade diese Bestimmungen eine Wahlverschlechterung zu Ungunsten der Arbeiterbevölkerung, welche nicht bodenständig sein könne, bedeute, und daß infolge dieser Bestimmung Hunderte, in den großen Städten sogar Tausende von Arbeitern um ihr Wahlrecht gebracht werden, weil es ihnen einfach nicht möglich sei, ein ganzes Jahr oder länger am gleichen Platz zu arbeiten oder Arbeit zu finden und sie in einem Ort zur Zeit der Wahlen nicht mehr anwesend sein können und im andern Ort als Neuzugezogene das Wahlrecht noch nicht besitzen. Dieser Kampf setzte sich im Ausschuß sowie bei den Beratungen der zweiten Lesung [2]) und schließlich auch noch, nach der Annahme der betreffenden Bestimmung in zweiter Lesung, bei Gelegenheit, der allgemeinen Aussprache anläßlich der dritten Lesung

[1]) Vgl. Verh. d. Württ. Landtags, 7. Sitzung vom 4. Juli 1928.

[2]) Vgl. Verh. d. württ. Landtags, 21. Sitzung vom 19. Februar 1929. Prot. Bd. I S. 432 ff.

fort.[1]) Denn die Linke erhob diese Frage zu einer Frage von grundsätzlicher Bedeutung für ihre Einstellung und Stellungnahme zum Wahlrecht in der Gemeindeordnung überhaupt und darüber hinausgehend zu einer Frage von grundsätzlicher Bedeutung für ihre Stellungnahme zum ganzen Gesetz. Auf der andern Seite stand das Bestreben, das Wahlalter über die Bestimmungen des Entwurfs hinaus auf die Voraussetzung der Volljährigkeit hinaufzudrücken. Zur Begründung des Entwurfs war angeführt worden: „Die Betätigung als Bürger einer Gemeinde setzt voraus, daß der betreffende Einwohner einigermaßen mit den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen vertraut ist. Hiefür reicht nach den gemachten Erfahrungen ein Aufenthalt von sechs Monaten nicht aus". In der Aussprache zweiter Lesung wurde ferner angeführt, daß gerade hinsichtlich kleinerer Gemeinden die Gefahr und Möglichkeit bestehe, daß die ortsansässige Bürgerschaft durch vorübergehend Zugewanderte überstimmt werden könne, die noch nicht den nötigen Einblick und auch nicht das nötige Interesse an den örtlichen Belangen und Bedürfnissen haben und sich von rein parteipolitischen Gesichtspunkten leiten lassen.[2]) Es wurde ferner ausgeführt, daß die Notwendigkeit bestehe, „daß dafür gesorgt wird, daß die Gemeinderatswahlen so erfolgen, daß bei Festsetzung der Gemeindeumlagen der Steuerdruck, der heute auf der dauernd in den Gemeinden ansässigen Bevölkerung liegt, nicht so verstärkt und erhöht wird, daß diese Bevölkerung dadurch zugrunde gerichtet wird.[3]) Unter all diesen Erwägungen wurde der Art. 22 Entw. angenommen und findet sich als Art. 23 in der Gemeindeordnung. Die Gemeindeordnung hat damit die Freiheit, die Art. 17 Abs. 2 RV der landesgesetzlichen Regelung zuläßt, voll ausgenutzt. Ob man von einer hierdurch einge-

[1]) Vgl. daselbst, 67. Sitzung vom 31. Okt. 1929, Prot. Bd. III S. 1657 ff.

[2]) Vgl. Staatspräsident Bolz in der Verh. württ. Landt. 21. Sitzung, Prot. Bd. I S. 433.

[3]) Abgeordneter Hölscher, ebd. S. 435.

tretenen Verschlechterung des Wahlrechts zu Ungunsten der nicht ortsgebundenen Einwohner reden kann, mag parteipolitischen Erwägungen überlassen bleiben. Hier mag es genügen, auf die zweifellos sachlichen Erörterungen des Abgeordneten Staatsrat Rath[1]) zu verweisen, in Gestalt einer Feststellung, daß die bürgerlichen Kreise der nicht dauernd ortsansässigen Bevölkerung ebenso davon betroffen werden wie die Arbeiterschaft, daß das aber im Interesse des Schutzes der dauernd ortsansässigen Bevölkerung liegt. Außerdem ist zu beachten, daß einerseits tatsächlich die Gefahr einer Uebersstimmung der ortsansässigen Bevölkerung in kleinen Gemeinden besteht. Gewöhnlich hat die Saisonbevölkerung kein Interesse an den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen und wählt daher gar nicht, ist darum durch die Bestimmung des Art. 23 GdeO nicht geschädigt, andererseits wird einem Mißbrauch des Wahlrechts, der unangemessene Verschiebung der Zusammensetzung der Gemeindevertretung über die Dauer der Belange einer Saisonwählerschaft hinaus zur Folge haben würde, durch die Bestimmung im Blick auf die Belange der dauernd ansässigen Gemeindebürgerschaft vorgebeugt. Betreffs der großen Städte ist andererseits die Lage so, daß gewöhnlich eine Einwohnerzeit von sechs Monaten nicht ausreicht, um die Verhältnisse und Bedürfnisse sachlich richtig einzuschätzen und zu überblicken.

Nach all dem Gesagten kann von einer Verschlechterung des Wahlrechts — im strengen Sinn des Wortes und unter Außerachtlassung parteipolitischer Belange — nicht die Rede sein, zumal das verfassungsmäßige Wahlalter nicht angetastet worden ist, und die Frage des Wohnsitzes, wie es schon der Entwurf im Auge hatte, nicht im Sinn des bürgerlichen Rechts, sondern im Sinn eines nicht geradezu auf ganz bestimmt kurze Dauer beschränkten Aufenthalts in der Gemeinde geregelt worden ist.

---

[1]) Verh. d. württ. Landt. 1928/29, Prot. Bd. I S. 436.

Das Gemeindebürgerrecht hat zur Folge, daß der Gemeindebürger Rechte und Vorteile politischer, wirtschaftlicher und heimatrechtlicher Natur genießt. In politischer Hinsicht hat er das aktive und passive Wahlrecht nach Maßgabe der näheren gesetzlichen Bestimmungen, hierüber wird in § 6 insbesondere die Rede sein. Ferner gewährt das Gemeindebürgerrecht als wirtschaftliche Auswirkung das Recht zur Teilnahme und zum Mitgenuß an den Gemeindenutzungen, örtlichen Stiftungen und anderen örtlichen Vermögensvorteilen.

Auf die Gemeindenutzungen und Stiftungen kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, da ein näheres Eingehen auf sie zu weit führen und den Rahmen der Abhandlung sprengen würde. Die Grundsätze für die Teilnahme an den Gemeindenutzungen, welche Eigentumsnutzungen, d.h. solche, deren Ertrag aus dem nutzbaren Eigentum der Gemeinde fließt, oder Dienstbarkeitsnutzungen, deren Ertrag aus nutzbaren Rechten der Gemeinde fließt, sein können, stellt Art. 156 ff. GdeO auf. Da aber gerade die dort getroffene Neuregelung das Nutzungsrecht auch auf weibliche Bürger ausdehnt und die sogenannte Rekognitionsgebühr zur Erhaltung des Bürgerrechts im Fall des Wegzugs aus der Gemeinde aufhebt, während auf der anderen Seite die Art. 153 und 154 GdeO eine Schaffung neuer oder Erweiterung bestehender Gemeindenutzungen verbieten und dem Gemeinderat das Recht der Schmälerung oder Aufhebung von Gemeindenutzungen zubilligen, so haben diese ganzen Einrichtungen an Bedeutung immerhin verloren.

Das gleiche gilt für die Bestimmungen über Teilnahme am Genuß örtlicher Stiftungen, für die der Teilnehmerkreis durch die Art. 165 und 166 festgelegt ist, wobei auch die Stellung der Kinder von Teilnehmern im Anschluß an das neue Bürgerrecht neu geregelt wurde. Ebenso wie bei den Gemeindenutzungen wurde auch hier die Rekognitionsgebühr abgeschafft.

Endlich genießt der Gemeindebürger Schutz gegen Aus-

weisung nach Maßgabe des Art. 208 GdeO. Diese Maßnahme wird später noch im Zusammenhang mit der Polizeiverwaltung zu behandeln sein. Hier mag es genügen, darauf hinzuweisen, daß der Schutz des Gemeindebürgerrechts besteht, wenn der Bürger seit mindestens drei Jahren ununterbrochen in der Gemeinde wohnt. Dies ist eine Vorsichtsmaßregel gegenüber solchen Elementen, die meist aus gewissen, auf ihrer nicht einwandfreien Tätigkeit beruhenden Gründen vielfach ihren Standort wechseln und, einmal Bürger geworden, immer wieder zurückkehren und nach Maßgabe des Art. 23 Abs. 2 GdeO sofort wieder Bürgerrechtsschutz genießen könnten. Bedauerlicherweise werden davon aber auch Leute betroffen, die aus rein wirtschaftlichen Gründen nicht ununterbrochen ortsansässig sein können. Mißstände in dieser Hinsicht auszuschließen ist Sache der Vollzugsverfügung. Im übrigen ist bei Beratung der Regierungsvorlage eine Milderung dahin eingetreten, daß die ursprünglich von dieser geforderten fünf Jahre ununterbrochenen Wohnens in der Gemeinde auf drei herabgesetzt wurden.

III. Außer den gewöhnlichen Gemeindebürgern kennt auch die neue Gemeindeordnung, wie das seitherige Recht, die Stellung des Ehrenbürgers. Ehrenbürger sind Personen, denen auf Grund besonderer Verdienste das Ehrenbürgerrecht durch Gemeinderatsbeschluß verliehen worden ist, der der Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen, welche zugleich die absolute Mehrheit des Gemeinderats darstellen müssen, bedarf. Durch dieses Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit soll das Ehrenbürgerrecht in seiner Bedeutung hervorgehoben werden. Wie bisher bedeutet das Ehrenbürgerrecht keine Uebernahme von besonderen Pflichten. Aber in Abweichung von der seitherigen Bestimmung des Art. 11 Abs. 2 des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes gewährleistet es auch keine besonderen Rechte mehr. Schließlich weicht die neue Regelung auch hinsichtlich des Kreises der Personen, welchen das Ehrenbürgerrecht verliehen werden kann, vom

seitherigen Recht ab. Es kann nun auch Frauen verliehen werden. Das liegt im Sinn der von Art. 109 Abs. 3 RV ausgesprochenen grundsätzlichen Gleichberechtigung der Frau; diese Bestimmung stellt die Frau in staatsbürgerrechtlicher Hinsicht dem Mann gleich, Art. 23 GdeO tut dies betr. des Gemeindebürgerrechts und Art. 35 GdeO folgt mit dem Ehrenbürgerrecht dieser Regelung. Der Erweiterung des Personenkreises steht auf der andern Seite eine Einschränkung gegenüber, insofern als künftig das Ehrenbürgerrecht ohne weiteres nur Reichsdeutschen verliehen werden kann. Das ergibt sich per argumentum e contrario aus dem Schlußsatz des Art. 35, nach dem für Verleihung an Ausländer Genehmigung des Innenministeriums erforderlich ist. Damit ist die seitherige Streitfrage, ob das Ehrenbürgerrecht nach Maßgabe des Art. 11 Abs. 2 vergl. mit Art. 6 Ziff. 1 des Gemeindeangehörigkeitsgesetzes auch Nichtwürttembergern oder gar Ausländern verliehen werden kann, erledigt. Die auf Grund des Art. 110 Abs. 2 RV erfolgte Gleichstellung der Reichsdeutschen bei Erwerbung des gewöhnlichen Bürgerrechts rechtfertigt die sinngemäße Ausdehnung auch auf Verleihung des Ehrenbürgerrechts, während der Verleihung an Ausländer die Gefahr mißbräuchlicher Anwendung in Notzeiten und die mangelhafte Erkundigungsmöglichkeit über die Persönlichkeit des Beehrten und u. U. auch allgemeine politische Bedenken entgegentreten.

§ 6.

Das Wahlrecht.

Die hauptsächlichste und augenfälligste Auswirkung des Gemeindebürgerrechts ist das aktive und passive Wahlrecht.

I. Das aktive Wahlrecht

berechtigt die Gemeindebürger zur Mitwirkung bei den Wahlen zu den Gemeindeämtern und sichert ihnen auch bei sonstigen Gemeindeangelegenheiten das Stimmrecht. Unmittelbare Mit-

wirkung der Gemeindebürger bei der Selbstverwaltung der Gemeinden kennt die Gemeindeordnung nicht; es gibt keinen Gemeindeentscheid oder etwas ähnliches. Dagegen wirken die Bürger mittelbar mit durch Bestellung der Organe, welche dann die Selbstverwaltung der Gemeinde führen, sie wählen den Gemeinderat und den Ortsvorsteher. Soweit dabei das Wahlverfahren im Sinn von wahltechnischen Vorschriften in Frage kommt, muß es hier außer Erörterung bleiben. Die Abhandlung kann sich nur damit befassen, herauszustellen, welche Stellung die Gemeindebürger als Wähler innehaben, welche Befugnisse und Möglichkeiten sie dabei haben und in welcher Weise ihr Wille dabei berücksichtigt wird.

Voraussetzung ist, daß der Gemeindebürger nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, daß er in der Ausübung des Wahlrechts nicht behindert ist, oder daß sein Wahlrecht nicht ruht.

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistigen Gebrechens unter Pflegschaft steht (Art. 25 Ziff. 1 GdeO). Der Entmündigung ist der bürgerrechtliche Begriff des § 6 BGB, der vorläufigen Vormundschaft § 1906 BGB und der Pflegschaft wegen geistigen Gebrechens § 1910 Abs. 2 BGB zugrunde gelegt. Wegen körperlichen Gebrechens unter Pflegschaft Gestellte sind vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen. Die Dauer des Ausschlusses richtet sich nach der Dauer der Voraussetzung desselben. Wirksam wird die Entmündigung jeweils nach Maßgabe der §§ 661, 683 ZPO. Vom Wahlrecht ist weiter ausgeschlossen, wer rechtskräftig durch Richterspruch nach Maßgabe der §§ 32—34, 36 StBG der bürgerlichen Ehrenrechte verlustig gegangen ist. Der Ausschluß berechnet sich vom Tag ab, an dem die im Zusammenhang mit dem Ehrverlust ausgesprochene Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist und gilt nur für die Dauer der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte.

Als behindert in der Ausübung des Wahlrechts gelten

Personen, welche wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Anstalt untergebracht sind (Art. 26 Ziff. 1 GdeO). Der weitergehende Vorschlag des Regierungsentwurfs, die Bestimmung auch auf sonstige Pflege- und Fürsorgebedürftige auszudehnen, welche in einer Heil-, Pflege- oder sonstigen Anstalt untergebracht sind, konnte sich im Landtag nicht durchsetzen. Als behindert gelten weiter Straf- und Untersuchungsgefangene, sowie Personen, die auf Grund gerichtlicher oder polizeilicher Anordnung in Verwahrung gehalten werden. Ausgenommen sind Personen, die sich aus politischen Gründen in Schutzhaft befinden (Art. 26 Ziff. 2 GdeO). Im Gegensatz zu dem, der vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, wäre es sehr wohl denkbar, daß der Behinderte unter den Voraussetzungen des Art. 23 das Wahlrecht besitzt. Er kann es aber nicht ausüben, weil er sich nicht in Freiheit befindet, und hat auch keinen Anspruch darauf, solange seine Verwahrung fortdauert. Ausgenommen sind hiebei solche Personen, die sich aus politischen Gründen in Schutzhaft befinden. Ferner werden davon nicht betroffen die Insassen von Arbeiterkolonien, Landarmenhäusern und Fürsorgezöglinge, für welche die Fürsorge über das 18. Lebensjahr hinaus ausgedehnt worden ist, wofern bei ihnen die Voraussetzungen des Art. 23 GdeO vorliegen.[1])

Für die Soldaten ruht, wie das andere Wahlrecht, so auch das Gemeindewahlrecht während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zur Wehrmacht (Art. 27 GdeO). Damit schließt sich das Gemeinderecht der Regelung für Reich und Länder an. Zu den Soldaten im Sinn des Gesetzes gehören aber nicht Militärbeamte.[2])

Dies sind die Ausnahmen, in denen das Gemeindebürgerrecht nicht das Wahlrecht zur Folge hat.

---

[1]) Vgl. Abg. Staatsrat Rath, Verh. d. württ. Landtags 1928/29, Prot. Bd. I S. 438.

[2]) Vgl. § 4 Abs. 2 der Reichsstimmordnung vom 14. März 1924 (RGBl. I S. 173).

II. Regelmäßig aber hat der Gemeindebürger das Wahlrecht. Voraussetzung für die Abstimmung ist, daß der Wahlberechtigte in die Wählerliste oder Wahlkartei aufgenommen ist, welche für die betreffende Wahl, sei es Gemeinderats- oder Ortsvorsteherwahl, aufgestellt wurde (Art. 41 Abs. 6 GdeO). Diese wird von einer Kommission, welche den Erfordernissen des Art. 41 Abs. 1 zu entsprechen hat, aufgestellt. Diese Kommission hat von Amts wegen einzutragen, wer am Wahltag wahlberechtigt ist. Hier sei darauf hingewiesen, daß die Regelung der Gemeindeordnung eine Vereinheitlichung gebracht hat, sofern sie nicht mehr die Voraussetzung des Wahlalters von den andern Voraussetzungen der Wahlberechtigung trennt, im Gegensatz zur seitherigen Regelung, welche für das Wahlalter als Zeitpunkt den Wahltag für die andern Voraussetzungen den Zeitpunkt der Aufstellung der Wählerliste vorsah [1]). Ferner ist in den großen und mittleren Städten, sowie in den Gemeinden 1. und 2. Klasse der Wahlberechtigte nach Fertigstellung der Wählerliste schriftlich von Amts wegen und unter dem Hinweis auf Wahlraum, Wahltag und Wahlzeit davon zu benachrichtigen, daß sein Name aufgenommen sei (Abs. 2). Er ist aber ebenso zu benachrichtigen, wenn sein Name vom Ausschuß in Verbesserung einer offenkundigen Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit der Wählerliste oder Wahlkartei eingefügt oder gestrichen worden ist. Gegen eine Streichung genießt der Wahlberechtigte binnen einer Frist von drei Tagen seit Kenntnisnahme ein Einspruchsrecht, welches dem sogleich zu erörternden Einspruchsrecht jedes Wahlberechtigten nachgebildet ist. Nach Abs. 3 des Art. 41 ist die Wählerliste oder Wahlkartei mindestens 4 Wochen vor dem Wahltag eine Woche lang aufzulegen. Es hat dann dadurch jedermann die Möglichkeit, diese Liste oder Kartei auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit hin zu

[1]) Vgl. Art. 41 Abs. 2 Satz 1 GdeO mit Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzes vom 15. März 1919 in der Fassung des Gesetzes vom 20. Oktober 1922 im Zusammenhang mit Art. 13 Abs. 2 GOo6.

prüfen und jeder Wahlberechtigte kann Einspruch gegen sie erheben. Zeit, Ort und Einspruchsfrist ist vom Ortsvorsteher ortsüblich bekannt zu machen. Auf den Einspruch hin kann der Ausschuß diesem stattgeben. Tut er dies nicht, so entscheidet der Gemeinderat nach Maßgabe des Art. 41 Abs. 4 Satz 1 GdeO über den Einspruch. Gegen dessen ablehnenden Bescheid kann binnen 3 Tagen Beschwerde an den Bezirksrat bezw. die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung erhoben werden, deren Entscheidung für die Teilnahme an der betreffenden Wahl endgültig ist; jedoch wird dadurch die weitere Beschwerde an die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung oder die Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof nicht ausgeschlossen. Auf die Wählerliste oder Wahlkartei hat aber die Entscheidung dieser letzten Instanz dann keinen Einfluß mehr. Ist die Wählerliste einmal öffentlich aufgelegt, so kann sie nur noch in Entscheidung über eine erhobene Einsprache abgeändert werden (Art. 41 Abs. 5 GdeO).

Schließlich ist zu sagen, daß der Wahlberechtigte sein Stimmrecht nicht zu einem ihm beliebigen Zeitpunkt, sondern nur an dem nach Maßgabe des Art. 42 GdeO bestimmten Wahltag ausüben kann. Immerhin wird bei dessen Festsetzung auf die Belange der Gemeindebürger weitgehend Rücksicht genommen. Bereits bei Festsetzung der Gemeinderatswahlen auf den Monat Dezember hatte man auf die Belange der Wählerschaft, insbesondere der bäuerlichen, Rücksicht genommen. Um aber dadurch gewisse Gemeinden, deren Einwohner Hausierhandel, insbesondere aber Christbaum- oder Schnitzereiwarenhandel betreiben, nicht hart zu treffen, gab man der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung die Möglichkeit, auf Antrag des Gemeinderats Ausnahmen zuzulassen (Art. 42 Abs. 1 GdeO).

An der grundsätzlichen Sonntagswahl, wie sie auch für Reichs- und Landtagswahl besteht, wurde festgehalten. Dies mußte aus Zweckmäßigkeitsgründen geschehen. Im Landtag

wurde über diesen Punkt vielfach gestritten[1]). Die Rechte und der Christliche Volksdienst traten der Sonntagswahl grundsätzlich entgegen, weil es für einen „großen" Teil der Wählerschaft mit den religiösen Anschauungen nicht zu vereinbaren sei, die Wahlumtriebe am Sonntag mitmachen zu müssen, geschweige denn selbst zu wählen. Den Einwänden, daß die von dieser Seite so störend empfundenen Wahlumtriebe in der Regel nicht mehr am Wahlsonntag selbst stattfinden, sondern insbesondere an den vorhergehenden Sonntagen bei den Wahlversammlungen, daß man dann auch die Verbreitung von diesbezüglichen Druckschriften am Sonntag usw. untersagen müßte, daß andererseits bei einer Samstagswahl die Hindernisse, welche sich den Hausfrauen, Dienstboten und Einwohnern parzellierter Landgemeinden bei Ausübung ihres Stimmrechts entgegenstellen, nicht außer Acht gelassen werden dürfen, wußte diese Richtung nichts Stichhaltiges zu entgegnen. Weiter äußerte Abg. Staatsrat Rath schwere Bedenken gegen eine Ausdehnung der Wahlzeit bei Samstagswahlen bis 9 Uhr abends[2]). Unter Erwägung all dieser Gründe hielt man schließlich am Grundsatz der Sonntagswahl fest, es wurde jedoch dem Gemeinderat die Möglichkeit gegeben, den Anschauungen der Gemeindebürger dadurch Rechnung zu tragen, daß er einen Samstag als Wahltag festsetzt.

Bei der Sonntagswahl aber, wie bei der Samstagswahl darf nicht ein bürgerlicher Feiertag im Sinn des § 1 der Sonntagsordnung vom 15. Dezember 1928 (Reg.Bl. S. 466) auf den Wahltag fallen.

III. Soweit gilt dasselbe für die Gemeinderatswahl wie für die Ortsvorsteherwahl. Nun aber scheiden sich die beiden Wege. Bei der Ortsvorsteherwahl ist das Verfahren einfacher, weil hier nur einfache Mehrheitswahl in Frage kommt. Die Wahl selbst ist unmittelbar und geheim. Als Ortsvorsteher

---

[1]) Verh. d. württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. I S. 460 ff.
[2]) Vgl. Abg. Staatsrat Rath a. a. O.

gewählt ist, wer von den gültig abgegebenen Stimmen die höchste Stimmenzahl erhalten hat (Art. 87 Satz 1 GdeO).

Bei Stimmengleichheit gibt es nicht etwa eine Entscheidung durch das Los, sondern eine Wiederholung der Wahl, und bei abermaliger Stimmengleichheit liegt die Entscheidung bei der Bestätigung durch die Regierungsbehörde. Praktisch wird dieser Fall kaum werden. Wenn er sich aber einmal ereignen sollte, so sollte durch die nunmehr getroffene Regelung der Regierungsbehörde überlassen bleiben, welchen der beiden Kandidaten sie als den geeigneteren betrachtet, und die Entscheidung nicht dem Zufall in Gestalt der Losziehung anheimgestellt werden.

IV. Bei den Gemeinderatswahlen dagegen gilt der Grundsatz der Verhältniswahl auf Grund von Wahlvorschlägen. An der Aufstellung und Einreichung dieser Wahlvorschläge kann sich der Gemeindebürger dadurch beteiligen, daß er bei Aufstellung der zu wählenden Mitglieder mitwirkt und den Wahlvorschlag mitunterzeichnet (Art. 44 GdeO).

Im übrigen ist bei der Verhältniswahl nach Listen der Gemeindebürger in einer Art Uebertreibung des demokratischen Grundsatzes in seiner freien Auswahl beschränkt, dadurch, daß er nur Bewerber wählen kann, die in irgend einem öffentlich bekannt gemachten Wahlvorschlag aufgeführt sind (Art. 46 Satz 1 Absatz 1 GdeO). Dieses Verfahren ist von der Reichsverfassung in Art. 17 RV auch für Gemeindewahlen bindend aufgestellt. Für größere Gemeinden mit verschiedenen Parteien oder Gruppen, deren Belange sich vielfach nicht decken, ist dieses Verfahren sicherlich geeignet, weil es diesen Gruppen eine ihrer Stärke entsprechende Vertretung im Gemeinderat sichert. An dieser Voraussetzung aber mangelt es häufig in kleineren oder ländlichen Gemeinden, die bloß unter ihrer gleichartigen einzigen Interessentengruppe die geeigneten Kräfte für die Gemeindeleitung wählen müssen. In Würdigung dieser Verhältnisse hat zwar die Gemeindeordnung an dem Verhältniswahlverfahren grundsätzlich festgehalten, aber in Art. 45

die Möglichkeit eröffnet, daß die Wähler von sich aus die Mehrheitswahl herbeiführen können, indem sie keinen Wahlvorschlag einreichen. Auch eine einzelne Gruppe, welche einen Wahlvorschlag einreicht, kann noch keine Verhältniswahl herbeiführen. Dies könnte sie erst, indem sie unter verschiedenen Kennworten zwei Wahlvorschläge einreicht. Etwaige Unlauterkeiten und Wahlmachenschaften können von der Wahlordnung verhütet werden [1]), den Gegenstand dieser Abhandlung berühren diese Fragen aber nicht mehr.

V. Als einen gewissen Ausgleich gegen die zweifellose Starrheit des Listenwahlsystems hat der Wahlberechtigte nach Art. 46 GdeO die Möglichkeit des Panaschierens. Ausgenommen sind hiebei Städte über 100000 Einwohner, wo das System der gebundenen Listen gilt. Eine Milderung ist insofern eingetreten, als bisher das System der gebundenen Listen für alle großen Städte, also für alle Orte mit mehr als 50000 Einwohnern zwingend vorgeschrieben war, während nunmehr eigentlich nur Groß-Stuttgart von der obgenannten Ausnahmebestimmung betroffen wird. Kraft des Rechts zum Panaschieren (Mischen) darf der Wahlberechtigte auch in andern Wahlvorschlägen aufgeführte Bewerber in den von ihm erkorenen Wahlvorschlag aufnehmen und seinerseits in diesem aufgeführte Bewerber abstreichen. Unzulässig aber ist das Hereinnehmen von sogenannten „Wilden", welche in gar keinem der öffentlich bekannt gemachten Wahlvorschläge aufgeführt sind. Die im Regierungsentwurf getroffene Bestimmung, das Panaschieren unterschiedslos zu gestatten, konnte sich schließlich doch nicht durchsetzen. Überhaupt bildete die Frage des Panaschierens und Kumulierens, d. h. des Rechts auf die einzelnen Bewerber bis zu 3 Stimmen zu häufen, von Anfang an einen Streitpunkt in den Beratungen des Landtags. Es kann nicht zum Gegenstand der Abhandlung gemacht werden, auf das Für und Wider dieser Möglichkeiten

[1]) Vgl. hiezu die Ausführungen von Ministerialdirektor Dr. Held im Württ. Landtag, 23. Sitzung vom 21. Febr. 1929 Prot. Bd. 1 S. 472

näher einzugehen. Dies muß politischen Erwägungen vorbehalten bleiben und diese sind im Landtag in zweiter und dritter Lesung hinreichend und ausgiebig erörtert worden. Etwa zu befürchtende Wahlmachenschaften und Unlauterkeiten zu verhüten, wird Sache der Wahlordnung (Art. 50 GdeO) sein. — Rein sachlich aber ist zu sagen, daß sowohl das Panaschieren wie das Kumulieren dem Wahlberechtigten die Möglichkeit eröffnet, der Persönlichkeit, die er, sei es als politischer Führer, sei es als Vertreter seiner wirtschaftlichen Belange, im Gemeinderat sehen möchte, unabhängig von seiner parteipolitischen Einstellung oder neben derselben Stimmen zu geben. Es ist der Ansicht des Abg. Scheef[1]) beizutreten, der in der oben erwähnten Sitzung zweiter Lesung anführte, daß gerade ernste und denkende Wähler in Gewissenskonflikte kommen, weil sie gewohnt sind, selbständig zu urteilen und besonders in gemeindepolitischer Hinsicht die Bindung an eine Parteiliste als unerträglich empfinden. Derselbe führt weiter aus, daß es sich bei dem Panaschieren nicht um Schiebungen handeln könne, sondern darum, daß jemand, der ernsthafte Anschauungen hat, der diese oder jene Persönlichkeit als ehrenhaft kennt, die Möglichkeit wünscht, über den Rahmen einer Partei hinaus dieser Persönlichkeit sein Vertrauen zu bekunden; es sei nicht mit dem Grundsatz der Demokratie vereinbar, daß dem Volk eine Regelung zugemutet werde, von der jeder bei sich selbst empfindet, daß diese Regelung eine Knebelung für das Volk darstelle, wofür die seither gemachte Erfahrung spreche; gerade in der Möglichkeit, dem Parteivorschlag persönlich würdig erscheinende Bewerber auch anderer Wahlvorschläge zuzufügen, liege etwas Versöhnendes, das geeignet sei, die Parteizäune zu übersehen. Diese Ausführungen, welche einem edlen und sachlichen demokratischen Empfinden entsprungen sind, können an dieser Stelle nur unterstrichen werden. Die Vertretung rein wirtschaftlicher Belange zeitigt Gruppen mit einseitigen Bestrebungen, das sei zuge-

[1]) Vgl. Abg. Scheef, Verh. d. württ. Landtags 1929 Prot. Bd. 1 S. 482

geben, — aber auf der andern Seite läßt sich ebenso nicht verkennen, daß auch die Parteiprogramme nichts weniger als allumfassend sind, und gerade der denkende Wähler wird in seinem Parteiwahlvorschlag immerhin Bewerber finden, denen er weniger zutraut, weil er sie nicht kennt und daher nicht beurteilen kann, während er an ihrer Stelle gerne Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen einsetzen würde, die er als zuverlässige und vertrauenswürdige Führerpersönlichkeiten kennt und berücksichtigen will. Gerade bei den gegenwärtigen Verhältnissen läßt sich eben keine bessere Lösung finden, die dazu geeignet ist, der Parteiwahl einerseits und der Persönlichkeitswahl andererseits gleichmäßig Zugeständnisse zu machen, als die Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens. Ist der Wähler so in seiner Partei geschult, daß er seine persönlichen Belange unverändert dem Parteiwahlvorschlag unterwirft, so mag er es tun. Kann er es aber nicht mit seinem Gewissen vereinbaren, das zu tun, sondern will eine Persönlichkeit, welche er hochschätzt, und welche sein Vertrauen hat, die aber in einem andern Wahlvorschlag steht, berücksichtigen, so soll ihm diese Möglichkeit nicht genommen sein. Davon, daß in den größeren Orten, den großen und mittleren Städten der Einfluß der Persönlichkeit sich nicht durchsetzen könne, ist im Ernst nicht zu reden. Ein jeder Lehrjunge kennt selbst in Groß-Stuttgart unter den Elfen der Fußballvereine seine bevorzugten Spieler nach persönlichen Eigenschaften. Warum sollte der Wähler nicht die politischen Führerpersönlichkeiten schätzen und bewerten können? — und wenn er es nicht kann, dann muß er dazu erzogen werden! Das entspricht dem Grundsatz der Selbstverwaltung.

Das Kumulieren bis zu drei Stimmen ist unterschiedslos gestattet, während das Panaschieren für Gemeinden mit mehr als 100000 Einwohnern (vorerst nur Stuttgart) ausgeschlossen wurde. Bei dem Ausscheiden der Verhältniswahl im Fall des Art. 45 GdeO scheidet natürlich auch die Möglichkeit des Kumulierens aus.

Die Sitze werden dann auf die Wahlvorschläge nach dem Verhältnis der Gesamtstimmenzahlen verteilt, die auf die sämtlichen in den einzelnen Wahlvorschlägen aufgeführten Bewerber entfallen sind (Art. 47 GdeO). Hier ist wegen der Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens in Städten unter 100000 Einw. zunächst die Stimmenzahl jedes einzelnen Bewerbers zu ermitteln. Haben mehrere Wahlvorschläge den gleichen Anspruch auf einen Sitz, so entscheidet das Los. — Dies ist die Oberansteilung auf die Wahlvorschläge.

VI. Eine verminderte Berücksichtigung des Wählerwillens ist eingetreten bei der Verteilung der Sitze auf die einzelnen Bewerber durch die Einführung des Grundsatzes der Stellenwahl, d. h. ist mehr als die Hälfte aller für den Wahlvorschlag abgegebenen Stimmzettel unverändert geblieben, so ist die Reihenfolge der Bewerber auf den Wahlvorschlag für ihre Berücksichtigung maßgebend. Dabei soll der Wählerwille berücksichigt werden, derart, daß angenommen wird, daß die Mehrheit der Wähler, wenn sie die Liste nicht geändert hat, die Bewerber in der Reihenfolge gewählt wissen will, wie sie vom Wahlvorschlag aufgestellt sind. Es soll einer Minderheit unmöglich gemacht werden, Änderungen gegen den Willen der Mehrheit durchzusetzen, insbesondere die Listen der Parteien zu „köpfen", denn man ging davon aus, daß der Wähler dem Bewerber nicht eben nur seine Stimme geben will, sondern daß er ihn an einem bestimmten Platz im Wahlvorschlag berücksichtigen will. Wenn daher mehr als die Hälfte der Wähler den Wahlvorschlag unabgeändert gelassen hat, dann stehe fest, daß jeder Bewerber an der Stelle, an welcher er im Wahlvorschlag aufgeführt war, die absolute Mehrheit erlangt habe. Der Wille des Wählers wird daher also u. U. zugunsten der Partei nicht berücksichtigt, nämlich dann nicht, wenn mehr als die Hälfte der Wähler den Wahlvorschlag ungeändert abgegeben hat. — Diese Bestimmung wurde bei den Beratungen über den Entwurf stark bekämpft[1]). Die

[1]) Vgl. Verh. d. württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 473 ff. und 1929 Prot. Bd. 3 S. 1693 f.

hiezu insbesondere von den Abg. Rath und Scheef[2]) angeführten Gegengründe sind zweifellos stichhaltig. Einerseits gestattet man das Panaschieren und Kumulieren. Durch das Panaschieren kommen den einzelnen Wahlvorschlägen noch Stimmen zu, die bei der oben erwähnten Oberausteilung mitgezählt werden. Wenn es aber an das Austeilen der Sitze geht, dann erhalten gerade diejenigen, welche der Partei eine Erhöhung der Gesamtstimmenzahl eingetragen haben, gleichwohl keinen Sitz. Ebenso ist die Auswirkung der Stellenwahl auf das Kumulieren, welches zu vereiteln sie geeignet ist, nämlich dann, wenn eine Partei wenigstens die Hälfte ihrer Wähler hinter sich hat. Die Auswirkung dieser Bestimmungen entspricht nicht dem demokratischen Grundsatz und ist geeignet, das Vertrauen insbesondere der denkenden und ernsten Wähler zu täuschen, welche der Persönlichkeit auch einer anderen Partei ihr Vertrauen kundgeben wollen und schließlich erkennen müssen, daß ihr Wille keinen Wert gehabt hat, weil ihr Bewerber keinen Sitz bekommen hat, sondern daß sie nur Stimmvieh der betreffenden Partei waren. So kann schließlich der beste Wille zur denkenden und verantwortungsvollen Mitwirkung am Gemeindewohl abgestumpft werden, weil er sieht, daß er sich gegen die Trägheit der Wählermassen, die einfach den Wahlzettel, der ihnen von ihrer Partei in die Hand gedrückt wird, in die Wahlurne wirft, nichts ausrichten kann. Denn in der Regel wird es nicht die wahre Einsicht sein, die den Wähler den Wahlzettel unverändert abgeben läßt, — das ist höchstens bei der Sozialdemokratie mit ihren tadellos geschulten Wählern der Fall, — sondern es ist das Gesetz der Trägheit oder es getraut sich der Wähler nicht etwas abzuändern aus der Befürchtung heraus, etwas falsch und dadurch den Wahlzettel ungültig zu machen. Und diese Trägheit wird noch schlimmer werden, wenn der Gemeinderat die ihm von Art. 40 Abs. 3 gegebene Möglichkeit ausnützt und beschließt, daß

[2]) Vgl. dieselben a. a. O.

nur mit amtlich hergestellten Stimmzetteln abgestimmt wird und andere Stimmzettel ungültig sind. Das bedeutet eine weitere Beschränkung des Wählers in seinen Möglichkeiten, das Stimmrecht auszuüben. Diese Bestimmung kam im Ausschuß herein, mit dem Zweck, unlautere Machenschaften und Stimmfang zu verhindern, insbesondere zu verhüten, daß, wie es manchmal der Fall war, Leute Stimmzettel drucken lassen, auf denen sie sich u. a. kumulieren, so daß sie sich schließlich ihren Sitz erschlichen. Von diesem Gesichtswinkel aus betrachtet, hat die Bestimmung zweifellos ihre Berechtigung, doch hätte derselbe Erfolg auch durch eine Bestimmung der Wahlordnung erreicht werden können. Es werden aber dadurch mitbetroffen wirtschaftliche Gruppen und Vereinigungen, welche seither in der Lage waren, ihre Mitglieder und Vertreter, welche sie begünstigten, aus den Parteiwahlvorschlägen zusammenzustellen und ihren Leuten entsprechende Wahlzettel in die Hand zu geben, welche die bevorzugten Bewerber enthalten. Das ist nicht mehr möglich, wenn nur noch die amtlichen Wahlvorschläge gelten, die Zettel können dann nicht mehr mechanisch hergestellt oder geändert werden. Das Panaschieren oder Kumulieren kann dann nur noch handschriftlich erfolgen, nicht mehr aber durch gedruckte andere Zettel. Wer aber schon Gelegenheit hatte, Landwirte, aber auch Handwerker schreiben zu sehen, dem wird klar sein, daß das handschriftliche Panaschieren oder Kumulieren bei diesen Wählern eine annähernde Unmöglichkeit, jedenfalls aber ein außerordentliche Erschwerung darstellt. Wenn man noch die Schwierigkeiten in größeren Orten, wo der Andrang größer ist, dazu nimmt, so kommt man zu unerfreulichen Aussichten. Immerhin aber ist möglich, daß für solche Fälle die Gemeindesatzung bestimmt, daß diese amtlichen Stimmzettel schon vorher zugestellt werden und nicht erst im Wahllokal aufliegen, so daß die Wähler warten müssen, bis ihr Vordermann die Aenderungen, welche er haben wollte, ausgeführt hat. Wäre dies nicht der Fall, so wären die wirt-

schaftlichen Gruppen schließlich darauf angewiesen, von sich aus eigene Wahlvorschläge einzureichen, wofern sie das auf die Bestimmung des Art. 40 Abs. 3 hin nicht künftighin überhaupt grundsätzlich tun werden, weil sie nicht nur politisch, sondern auch der Lage ihrer Belange nach im Gemeinderat vertreten sein wollen. Infolgedessen werden dann sie, die keiner Partei angehören, bei politischen Beratungen das eine Mal in der, das andere Mal in jener Richtung steuern, so daß den politischen Parteien ihr Einfluß entgleitet oder geschwächt wird. Auf jeden Fall ist von solchen Folgen eine unliebsame Zersplitterung zu befürchten. —

Um wieder zur Verteilung der Sitze auf die Bewerber zurückzukehren, so werden, wofern die Stellenwahl nicht maßgebend ist, die auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallenden Sitze den darin aufgeführten Bewerbern nach der Stimmenzahl zugeteilt, die jeder von ihnen erhalten hat. — Reicht die verfügbare Anzahl von Sitzen nicht aus und haben mehrere Bewerber gleichviel Stimmen erhalten, so entscheidet wiederum die Reihenfolge im Wahlvorschlag (Art. 48 Abs. 1 GdeO).

VII. Dies sind die Rechte, die der Gemeindebürger als Wahlberechtigter hat, bis er seine Tätigkeit an der Wahlurne vollbracht hat. Hat gar niemand gewählt, so ist die Wahl zu wiederholen (Art. 51 Abs. 2 und 86 GdeO). Praktisch wird dieser Fall wohl kaum werden. Mit diesen Befugnissen ist aber die Rechtsstellung des Wahlberechtigten noch nicht erschöpft. Er hat ein Recht auf Kenntnisnahme, weshalb vom Wahlvorstand das Ergebnis der Wahl festzustellen und öffentlich bekannt zu machen ist (Art. 51 Abs. 1 und 86 GdeO). Ferner genießt er ein Einspruchsrecht nach Maßgabe der Art. 52 und 86 GdeO. Bei der Entscheidung über diese Einsprachen teilen sich wieder die Wege. Bei den Gemeinderatswahlen entscheidet der Gemeinderat über den Einspruch nach Maßgabe der Art. 53 GdeO. Gegen die Entscheidung des Gemeinderats steht dann nicht mehr jedem

Wahlberechtigten, sondern nur noch dem Einsprechenden und dem Bewerber ein Beschwerderecht nach Maßgabe des Art. 54 GdeO zu. Bei den Ortsvorsteherwahlen entscheidet über die Einsprache die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung, gegen deren Entscheidung aber nur noch den Bewerbern, — nicht mehr also den Wahlberechtigten — die Möglichkeit der Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof offen steht (Art. 88 GdeO). Weitere Ausführungen über diese Bestimmungen müssen als nicht zum Gegenstand der Abhandlung an dieser Stelle unterbleiben.

VIII. Das passive Wahlrecht des Gemeindebürgers bildet den Gegensatz zum aktiven Wahlrecht. Es setzt den Gemeindebürger in den Stand, eine Wahl zu Ehrenämtern der Gemeinde anzunehmen und das ihm übertragene Amt zu versehen. Dies ist der Fall, wenn der Gemeindebürger nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen oder nicht in der Ausübung des Wahlrechts gemäß Art. 26 Ziff. 1 GdeO behindert ist, oder sein Wahlrecht nicht ruht. Dann kann er Ehrenämter, z. B. Armenpfleger, Mitglied der Ortsschulbehörde, der Steuersatzbehörde usw. übernehmen. Die Wählbarkeit in den Gemeinderat ist an weitere Voraussetzungen geknüpft: Der zu Wählende muß spätestens am Wahltag das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, und, — das ist gegenüber der seitherigen Regelung neu, — seit mindestens einem Jahr Reichsangehöriger sein, während seither nur württembergische Staatsangehörigkeit von unbestimmter Dauer Voraussetzung war. Die weitere Voraussetzung einjährigen Wohnens in der Gemeinde ist schon im Gemeindebürgerbegriff des Art. 23 GdeO inbegriffen. Ausgeschlossen sind Personen, welche vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen (Art. 25 GdeO) oder in dessen Ausübung behindert sind (Art. 26 Ziff. 1 GdeO), ferner solche, deren Wahlrecht ruht (Art. 27 GdeO). — Der Regierungsentwurf hatte ursprünglich auch die Gemeindebeamten vom passiven Wahlrecht in den Gemeinderat ausgeschlossen in der Erwägung, daß der Gemeinderat nicht nur

ein Vertretungsorgan, sondern in erster Linie auch ein Verwaltungsorgan der Gemeinde sei, das insbesondere die Dienstaufsicht und Anstellungsverhältnisse der Gemeindebeamten regle, und aus dem Bedenken heraus, daß in manchen Gemeinden die Gemeindebeamten eine führende Rolle im Gemeinderat spielen und sozusagen also die Dienstaufsicht über sich selbst führen könnten. Das sei nicht angängig, da Beaufsichtigende und Beaufsichtigte grundsätzlich nicht dieselben sein können. Im Landtag konnte sich aber diese Bestimmung nicht halten.

Aber nicht nur das Recht zur Führung eines Ehrenamtes hat der Gemeindebürger, sondern auf der anderen Seite auch die Pflicht zur Uebernahme eines solchen, ja er kann sogar nach Maßgabe des Art. 2 des Gesetzes vom 12. August 1879 (Reg.Bl. S. 153) und 4. Juli 1898 (Reg.Bl. S. 149) durch Geldstrafe zur Uebernahme desselben angehalten werden. Bei der Wahl in den Gemeinderat geht dieser Zwang noch weiter, dergestalt, daß ihm nach Fruchtlosigkeit wiederholter Ungehorsamsstrafen und nach vorgängiger Androhung durch den Gemeinderat für den Zeitraum, während dessen er das Amt zu versehen gehabt hätte, dieses und das aktive und passive Wahlrecht entzogen werden kann. (Art. 32 Abs. 1 Satz 2 GdeO). Freilich läßt sich diese Verpflichtung nicht mit drakonischer Schärfe durchführen, sondern es gibt zunächst einen Kreis von Gemeindebürgern, der von dieser Verpflichtung ausgeschlossen ist. Dies sind aktive Reichs- und Staatsbeamte im Sinn des Art. 1 des Beamtengesetzes vom 21. Januar 1929 (Reg.Bl. S. 7) und deren Amtsverweser, sowie Geistliche, ferner Mitglieder des Reichs- und Landtags, sowie die hauptberuflichen Gemeindebeamten. Alle diese sind kraft Gesetzes von der Verpflichtung zur Uebernahme befreit. Es wird also nicht über ein Befreiungsgesuch von irgend welcher Instanz entschieden, sondern es genügt die Willenserklärung, daß die betreffende Person das Amt nicht annehmen bezw. nicht weiter versehen will. Andere Gemeindebürger

haben an und für sich die Pflicht zur Uebernahme. Sie können aber unter den Voraussetzungen des Art. 31 GdeO um Befreiung nachsuchen, über die der Gemeinderat entscheidet. Gegen die Entscheidung des Gemeinderats ist Beschwerde nach Maßgabe des Art. 31 Abs. 3 und 4 und in gleicher Weise auch Beschwerde gegen die strafweise Entziehung von Amt und aktivem und passivem Wahlrecht im Fall des Art. 32 Abs. 1 Satz 2 GdeO möglich[1]). Hier bedeuten die Möglichkeiten des Art. 31 Abs. 1 Ziff. 4, 6, 7 und 9 eine Erweiterung gegenüber dem seitherigen Recht. Insbesondere gibt Ziff. 9 eine Möglichkeit der Befreiung, falls der Gewählte die Mitgliedschaft zu seiner Wählervereinigung in anderer Weise als durch Austritt verliert, etwa dadurch, daß sich die Wählervereinigung aufgelöst hat. Im Fall des Austritt aus seiner Wählervereinigung verliert der Gewählte seine Mitgliedschaft zum Gemeinderat nach Art. 34 GdeO. Niederzulegen ist ein Ehrenamt unter den Voraussetzungen des Art. 33 GdeO.

II. Abschnitt.

§ 7.

Der dingliche Gemeindeverband.

I. Grundlage des dinglichen Gemeindeverbands ist der Gemeindebezirk. Die Gemeinde ist nach wie vor Gebietskörperschaft, d. h. eine Gemeinde muß einen Gemeindebezirk haben, einen „räumlich abgegrenzten Bezirk", wie sich Art. 1 Abs. 2 der GO06 ausdrückte, und umgekehrt muß jeder Teil des Landes einem Gemeindebezirk angehören. Dieser Gemeindebezirk gründet sich auf die Gemeindemarkung oder die Gemeindemarkungen. Die Gemeindemarkung ist ein Stück Grundfläche, das auf Grund geschichtlicher Entwicklung abgegrenzt worden ist. Ein Gemeindebezirk kann auch mehrere

[1]) Vgl. Art. 32 Abs. 2 GdeO.

Markungen in sich schließen, besonders bei zusammengesetzten Gemeinden, während umgekehrt eine Markung nicht mehreren Gemeindebezirken angehören kann. An dieser Stelle muß des Zusammenhangs halber gleich herausgestellt werden, daß hier nicht auf die Verhältnisse der zusammengesetzten Gemeinden eingegangen werden kann, sondern die Abhandlung im Interesse der Begrenzung der Arbeit und der übersichtlichen fortlaufenden Behandlung des Stoffs sich damit begnügen muß, die Verhältnisse für die ungeteilten, nicht zusammengesetzten Gemeinden zu erörtern. Außerdem ist zu erwarten, daß sich im Anschluß an das Inkrafttreten der Gemeindeordnung unter der Auswirkung des Art. 322, der die grundsätzliche Aufhebung der Teilgemeinden vorsieht, trotz der Möglichkeit des Art. 323, die Zahl der Teilgemeinden und somit auch ihre Bedeutung sich verringert. Aber auch die nach Maßgabe des Art. 323 bestehen bleibenden Teilgemeinden genießen nicht mehr die Bedeutung wie seither. Art. 292 erleichtert Änderungen im Bestand der Teilgemeinden sowohl freiwillig als auch im Zwangsweg. Ferner ist zu beachten, daß in Verfolgung der Vereinfachung der Staats- und Gemeindeverwaltung auch die Verwaltung der Teilgemeinden vereinfacht wurde. Einmal geschah dies hinsichtlich des Teilgemeinderats, der nun womöglich gleichzeitig mit dem Gesamtgemeinderat unmittelbar von den wahlberechtigten Teilgemeindebürgern gewählt wird, wofern überhaupt noch einer gewählt wird. Letzteres ist nicht der Fall in Teilgemeinden mit weniger als 40 Bürgern. Außerdem wurde die seitherige Mindestzahl von Teilgemeinderatsmitgliedern auf zwei ausschließlich des Vorsitzenden herabgesetzt, während bisher vier einschließlich des Vorsitzenden vorgeschrieben waren. In den ganz kleinen Teilgemeinden, welche seither die Einrichtung der Teilgemeindeversammlungen statt des Teilgemeinderats hatten, ist nunmehr auch diese abgeschafft worden. Auch an sonstigen Organen ist eine Einschränkung eingetreten: Der Teilgemeindevorsteher ist dort überflüssig geworden, wo die Gesamtgemeinde auf Grund

Gesetzes oder Vertrags die Teilgemeindeangelegenheiten mit verwaltet. Nur für Polizeiangelegenheiten kann nach Maßgabe des Art. 205 GdeO noch ein Anwalt bestellt werden. Auch der Ortsrechner (Teilgemeindepfleger) ist dort weggefallen, wo eine eigene Vertretung nicht besteht und nicht zugleich der Sitz des Gesamtgemeindepflegers ist. Dies sind nicht alle, aber die wesentlichsten Vereinfachungen, jedoch schon sie lassen erkennen, daß auch die bestehen bleibenden Teilgemeinden an Bedeutung verloren haben. Die bleibenden Verhältnisse sind fast durchaus ähnlich geregelt wie im seitherigen Recht.

Der Gemeindebezirk bildet einerseits, von unten auf betrachtet, die räumliche Grundlage der Selbstverwaltung der Gemeinden und der darauf aufgebauten andern Selbstverwaltungskörper, vor allem der Amtskörperschaften. Andererseits ist er aber, von oben aus gesehen, der äußerste Zweig, die räumliche Endstelle auch für die Staatsverwaltung. Beide Arten von Verwaltung treffen hier zusammen und fußen, vielfach deckungsgleich, auf derselben räumlichen Grundlage.

Nicht eigentlich zum dinglichen Gemeindeverband gehört die Einstufung in die Ortsklasse, welche eine Grundlage für eine gewisse gesonderte Behandlung der Gemeinden bildet. Immerhin aber ist sie eine wesentliche Einrichtung für die Gemeinde, denn es ist nicht unwesentlich, ob sich diese als Gemeinde erster, zweiter oder dritter Klasse, oder als große oder mittlere Stadt führt. Die Gemeindeordnung schließt sich bei dieser Regelung grundsätzlich dem seitherigen Recht an, mit dem einen Unterschied, daß sie große und mittlere Städte aus der übrigen ersten Klasse von Gemeinden mit mehr als 4000 Einw. ausnimmt. Zugleich gibt sie aber durch Art. 4 Abs. 3 die Möglichkeit, Landgemeinden mit überwiegend städtischem Charakter auf ihren Antrag zu Städten zu erklären. Außerdem bestimmt sie ebenda, daß solche Gemeinden mit der Erreichung der Einwohnerzahl 10000 von selbst Städte werden. Diese Bestimmung dient der Klarheit.

Ferner ist in diesem Zusammenhang einzugehen auf den Namen der Gemeinde. Jede Gemeinde hat einen Namen, der seine mehr oder weniger dunkle geschichtliche Erklärung hat. Das Namensrecht der Gemeinde ist eine Selbstverwaltungsangelegenheit. Ist der Name nicht feststehend, so kann er festgestellt werden; er kann auch von der Gemeinde geändert, seine Schreibweise umgewandelt, oder der Name selbst mit Unterscheidungsmerksmalen und erläuternden Zusätzen versehen werden. Da aber dadurch die Belange des Landes (Karten, Statistiken, Steuerregister u. a. m.) oder anderer Gemeinden berührt werden, so ist zur Feststellung oder Aenderung die Zustimmung des Innenministeriums erforderlich (Art. 3 GdeO). Diese Bestimmung hatte seither schon in der Vollzugsverfügung zur GO 06 (§ 7) bestanden, ist aber nunmehr richtigerweise in die Gemeindeordnung aufgenommen worden.

II. Wie die GO 06, so gibt auch die neue Gemeindeordnung die Möglichkeit, am Bestand der Gemeinden Aenderungen vorzunehmen. Sie bedient sich dabei gegenüber der GO. 06 wesentlich vereinfachter Bestimmungen. Diese unterschied zunächst Aenderungen ohne gleichzeitige Vermehrung oder Verminderung der Zahl der Gemeinden und gab hier zwei Möglichkeiten: Entweder die der freien Vereinbarung (Art. 2 Abs. 1 GO 06) oder die eines an bestimmte Voraussetzungen gebundenen Zwangs (Art. 5 Abs. 1 GO 06). Für Aederungen mit gleichzeitiger Vermehrung oder Verminderung der Zahl der Gemeinden unterschied sie zwischen Erhebung eines Teilorts zur selbständigen Gemeinde, welchen Fall sie in gleicher Weise wie den vorerwähnten regelte, und zwischen Vereinigung mehrerer selbständiger Gemeinden, für welchen Fall sie ursprünglich nur die Uebereinkunft offen ließ (vgl. Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GO 06). Erst durch die Verordnung des Staatsministeriums vom 29. März 1924 (Reg.Bl. S. 192) wurde unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit des Zwangs auch auf diesen letzteren Fall ausgedehnt. Ein dritter

Fall war der der Zuteilung eines von sämtlichen Gemeindebürgern verlassenen Gemeindebezirks an eine benachbarte Gemeinde, welche mit oder ohne Zustimmung der Nachbargemeinden erfolgen konnte (Art. 5 Abs. 1 a. E. GO 06) und endlich unterschied die GO 06 ob die Änderung eine Verschiebung der Oberamtsgrenzen zur Folge hatte oder nicht. Im ersteren Fall war für die Änderung der Gesetzesweg vorgeschrieben[1]). Erst das Gesetz vom 13. Juni 1924 (Reg.Bl. S. 357) brachte hier eine Neuerung, nach der unter bestimmten Voraussetzungen die Zuteilung einzelner selbständiger Gemeinden auch im Verordnungsweg erfolgen konnte (Art. 2 des angeführten Gesetzes).

Diese etwas verwickelten Bestimmungen hat die Gemeindeordnung neu gefaßt und vereinfacht dergestalt, daß sie den vorerwähnten vierten Fall gar nicht mehr besonders regelt und die Unterscheidung, ob die Änderung die Verringerung oder Vermehrung der Zahl der Gemeinden zur Folge hat, fallen läßt und grundsätzlich alle Änderungen im Bestand der Gemeinden zusammenfaßt. Die Gemeindeordnung unterscheidet nur noch freiwillige und zwangsweise Änderungen und bei letzteren wieder den Unterfall der Zwangseingemeindung. Bei den freiwilligen Änderungen können alle Änderungen, die den dinglichen Gemeindeverband treffen, in Frage kommen, also Änderung der Grenzen des Gemeindebezirks, vor allem aber auch Eingemeindungen und Zusammenlegung von Gemeinden. Es kann nicht bestritten werden, daß das Land u. U. hieran wesentliche Belange haben kann, weshalb ein Genehmigungsrecht der Regierungsbehörde zweifellos gerechtfertigt erscheint. Dies ist für den Fall, daß es sich um unbewohnte Grundstücke in kleinen Städten und Landgemeinden handelt, der Bezirksrat, in allen andern Fällen die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung (Art. 6 GdeO) Ein weiterer Satz zu Abs. 1 dieses Artikels, der besagen sollte,

---

[1]) Vgl. Art. 4 GO 06 und Art. 2 der Bez.-Ordnung von 1906

daß die Genehmigung nur aus Gründen des öffentlichen Wohls versagt werden könne, konnte sich im Landtag bei den Beratungen nicht durchsetzen. Es war eine solche Bestimmung von den Antragstellern als grundsätzlicher Schutz des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden gedacht gewesen unter dem Gesichtspunkt, daß es bei Einigkeit der Gemeinden ein zweifellos starker Eingriff ist, wenn die Regierung die Zustimmung versagt, so daß man ihr die Voraussetzung zuschreiben müsse, unter denen sie die Genehmigung versagen könne. Dem wurde von der Regierung entgegengehalten, daß die Genehmigung jeweils nur bei entgegenstehenden Belangen des Staates versagt werde, und eine Sicherung bilde die Möglichkeit einer Entscheidung des Landtags, diese aber scheide dann aus, wenn der Ausdruck „das öffentliche Wohl" herausgenommen werde, weil dies die Frage von einer Frage des Ermessens und politischer Bedeutung zu einer Rechtsfrage stemple und sie als solche vor den Verwaltungsgerichtshof gehöre. Es sei aber tatsächlich unzweckmäßig, solche Fragen, die lediglich Fragen des Ermessens oder politischer Bedeutung seien, an den Verwaltungsgerichtshof zu verweisen, während, wenn keine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof möglich sei, eben der Landtag über den Akt der Regierung und somit über die Frage selbst zu entscheiden habe. — Dieser Streit entschied sich dahin, daß die Bestimmung schließlich doch nicht aufgenommen wurde.

Bestritten war auch der Art. 7 GdeO, welcher die Möglichkeit von Änderungen im Zwangsweg vorsieht. In allen Fällen mit Ausnahme der Zwangseingemeindung schließt sich die Regelung der GdeO dem bereits durch die Verordnung des Staatsministeriums vom 29. März 1924 (Reg.Bl. S. 192) § 1 Ziff. 1 geschaffenen Rechtszustand an, wonach im Fall des Vorliegens eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses, besonders zur Schaffung lebensfähiger oder Abschaffung nicht lebensfähiger Gemeinden, die Aufsichtsbehörde für eine etwaige Vereinbarung eine Frist setzen kann und, wenn diese in der

gesetzten Frist nicht zustande kommt, auch ohne Zustimmung der Gemeinderäte die Aenderung im Zwangsweg verfügt werden kann. Zuständig hiefür ist, soweit es sich um unbewohnte Grundstücke handelt, die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung, in allen andern Fällen das Innenministerium. Diese Regelung war für alle Fälle der Aenderungen im Gemeindebestand ausnahmslos vom Regierungsentwurf vorgesehen gewesen. Sie wurde aber für den Fall der Zwangseingemeindung im Landtag stark bekämpft. Es kann nicht zum Zweck der Abhandlung gehören, auf diese Verhandlungen, die meist von politischen Gesichtspunkten geleitet waren, hier näher einzugehen, zumal die Verhandlungen in dritter Lesung im Landtag [1]) eine andere Wendung nahmen dadurch, daß eine Neufassung in der Gestalt des heutigen Art. 7 GdeO eingereicht und angenommen wurde. Es sei hier nur kurz hervorgehoben, daß die vom Entwurf geplante Vornahme der Zwangseingemeindung im Verwaltungsweg auf nicht zu überwindenden Widerstand stieß, infolge des Umstandes, daß hier das Eigendasein einer Gemeinde völlig aufgehoben wird und dies einen besonders schwerwiegenden Eingriff in die Selbstverwaltung der Gemeinden darstellt. Es sollte hier eine ganz besondere Rechtssicherheit geschaffen werden. Unter dem Gesichtspunkt, daß hier vorwiegend auch Erwägungen politischer Art mitspielen, hielt man hier die Schaffung eines Instanzenzugs an den Verwaltungsgerichtshof für unzweckmäßig und es sollte die Zwangseingemeindung nur noch im Wege der Gesetzgebung stattfinden können. Es ist ja kaum denkbar, daß die Regierung einen schwierigen Fall ohne Fühlungnahme mit dem Landtag erledigen würde; unter diesem Gesichtspunkt hatte sich schließlich der Ausschuß noch herbeigelassen, eine Bestimmung aufzunehmen, daß der Landtag von der Absicht der Regierung, die Zwangseingemeindung vorzunehmen, in Kenntnis zu setzen sei. Alle diese Bestrebungen liefen im

[1]) Vergl. Verh. d. Württ. Landtags 1929 Prot. Bd. 3 S. 1667 ff.

Enderfolg auf dasselbe Ziel hinaus, und so einigte man sich schließlich darauf, überhaupt für diesen Fall den Weg der Gesetzgebung vorzuschreiben (Art. 7 Abs. 3 GdeO). Damit geht die Gemeindeordnung hinter die Bestimmung des Art. 3a der GO 06 zurück, bezüglich deren im Landtag angeführt worden war, daß sie aus dem Bedürfnis heraus geschaffen worden sei, nach den wirren Verhältnissen der Nachkriegs- und Inflationszeit Ordnung zu schaffen. Bezeichnenderweise sei sie aber nie angewandt worden. Bei dem einen Mal, bei dem die Bestimmung praktisch geworden wäre, konnte sich die Regierung nicht entschließen, von dem Verordnungsrecht Gebrauch zu machen; — das rechtfertigt einigermaßen die Bestimmung des Art. 7 Abs. 3 GdeO, welche für solche Fälle einfach den Weg der Gesetzgebung vorschreibt und damit klare Verhältnisse schafft.

Als Sonderfälle regelt die Gemeindeordnung die Erhebung eines Teilorts zur selbständigen Gemeinde (Art. 8) und die Zuteilung eines von allen Gemeindeeinwohnern verlassenen Gemeindebezirks an eine Nachbargemeinde (Art. 10). Praktisch werden diese Fälle wohl selten werden, deshalb ist auch ihre Bedeutung keine große. Im ersten der beiden Fälle ist außer der in Art. 6 Abs. 1 bereits vorgesehenen Zustimmung des Gemeinderats diejenige einer qualifizierten Mehrheit (zwei Drittel) der dem Teilort angehörigen Bürger erforderlich. Diese Regelung findet sich in ähnlicher Art schon in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 GO 06, mit dem Unterschied, daß die Erhebung zur Teilgemeinde wegfallen mußte, weil sie mit dem Bestreben der Gemeindeordnung, das Teilgemeindewesen abzuschaffen bzw. einzuschränken, nicht vereinbar ist. Ein weiteres Erfordernis ist, daß die nunmehr selbständig gewordene Gemeinde eine Markung bezw. einen Gemeindebezirk haben muß (Art. 5 Satz 1 GdeO). Ist von vornherein eine Markung des Teilorts vorhanden, so wird sie zur räumlichen Grundlage für die neue Gemeinde, ist keine vorhanden, so muß von der alten Gemeindemarkung eine solche wegge-

messen werden. Eine Erhebung eines Teilorts zur selbständigen Gemeinde kann auch nach Art. 7 Abs. 1 und 2 im Zwangsweg erfolgen. Die Vereinbarung, welche nach Art. 7 Abs. 1 von der Aufsichtsbehörde nahe gelegt wird, muß aber in diesem Fall den Erfordernissen des Art. 8 Abs. 1 Ziff. 1—3 entsprechen, bezw. wird der Umstand, daß die dort benannten Erfordernisse von den Gemeinden nicht erbracht werden könnten, Voraussetzung für die Beschreitung des Zwangswegs sein[1]). Was den zweiten Sonderfall anbetrifft, so stellt er eine Uebernahme aus dem seither geltenden Recht dar[2]). Voraussetzung für die Zuteilung ist Nachbarschaft mit der verlassenen Gemeinde, weshalb der verlassene Gemeindebezirk auch mehreren benachbarten Gemeinden zugeteilt werden kann[3]). Zuständige Behörde für die Zuteilung ist das Innenministerium.

Außer den bis jetzt behandelten Bestimmungen weist die Gemeindeordnung noch eine Reihe verwaltungstechnischer Bestimmungen auf (Art. 11—17 GdeO), die aber hier im Rahmen der Abhandlung außer Erörterung bleiben müssen. Sie berühren auch keine Grundfragen der Selbstverwaltung, sondern sind lediglich auf zweckmäßige Verwaltungstechnik zugeschnitten. Ihre Regelung ist hinreichend klar und umfassend[4]). Zu diesen verwaltungstechnischen Bestimmungen ist auch das Verordnungsrecht des Art. 19 GdeO zu zählen. Diese Bestimmung bedeutet weniger eine Einschränkung der Selbstverwaltungsbefugnis der Gemeinden, denn die materiellen Rechtsverhältnisse, welche die Gemeindeordnung geschaffen hat, müssen auch von solchen Verordnungen beachtet werden. — Es ist also keine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden zu befürchten, zumal noch sicherheits-

[1]) Vgl. Begr. zu Art. 7 Entw., Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Band 5 S. 404.

[2]) Vgl. Art. 3 Abs. 1 a. E. GO 06.

[3]) Vgl. Begr. zu Art. 8 Entw., Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535.

[4]) Im übrigen vergl. Rath, Württ. Gemeindeordnung, 1930 Anm. zu Art. 11—17 GdeO.

halber der Landtag vor Erlassung in Kenntnis vom Inhalt einer solchen Verordnung zu setzen ist. Dies bietet eine Gewähr für die der Entwurfsbegründung sinngemäße Ausführung. Als Hauptzweck kommt in Frage die Regelung der Belange der Gemeindeeinwohner, Steuerpflichtigen oder Gläubiger der Gemeinden, ferner die Regelung der Anhörung bestimmter Stellen u. a. m. Kurz einzugehen ist schließlich noch an dieser Stelle auf die Regelung von Streitigkeiten (Art. 18). Hier wird in der Regel schon in der Vereinbarung, Genehmigung, dem Gesetz oder der Verfügung eine Entscheidungsinstanz benannt sein. Ist dies nicht der Fall, so entscheidet die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung. Gegen deren Entscheidung ist die Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof gegeben. Solche Fälle liegen klar. Für Gemeinden aber, welche durch Eingemeindung ihre Rechtspersönlichkeit verloren haben, liegt die Sache nicht so einfach. Hier muß, um überhaupt einen Anspruch geltend machen zu können, ein Vertreter für die Einwohner der einverleibten Gebiete[1]) bestellt werden. Ein solcher Vertreter wird regelmäßig in der Vereinbarung oder dem Gesetz über die Eingemeindung bestimmt sein. Ist dies nicht der Fall, so kann nach Art eines „quasi-Volksbegehrens" von den Wahlberechtigten, welche bei der letzten Gemeinderatswahl in dem eingemeindeten „Gebiet" gewohnt haben, der Antrag auf Bestellung eines Vertreters zwecks Durchfechtung von Streitigkeiten aus der Eingemeindung gestellt werden. Jedoch ist für den Erfolg dieses Antrags erforderlich, daß sich mindestens der fünfte Teil der vorerwähnten Wahlberechtigten hinter den Antrag stellt, und ferner, daß seit der Eingemeindung nicht mehr als drei Jahre verstrichen sind, denn bis ins Unendliche kann diese Möglichkeit nicht ausgedehnt werden. Ebensowenig darf eine solche Vertretung unbestimmt lange

[1]) Beachtenswert ist hier, daß das Gesetz ausdrücklich von „Gebieten" spricht, es folgt also bis ins kleinste dem Grundsatz der Gebietskörperschaft, auch bezüglich der Vertretung.

dauern, sondern sie ist auf bestimmte Zeit zu beschränken. Ueber einen in der oben dargelegten Weise gestellten Antrag entscheidet die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung und bestellt, wenn sie dem Antrag stattgibt, auch den Vertreter. Diese Bestimmungen sind zum Zweck der gerechten Durchführung von Eingemeindungen und zum Schutz eingemeindeter Minderheiten getroffen worden[1]).

[1]) Vgl. Begr. zu Art. 17 Entw., Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 S. 405.

3. Abschnitt.

Die Organe.

§ 8.

Der Gemeinderat.

1. Oberstes Organ und gesetzlicher Vertreter der Gemeinde ist der Gemeinderat. Er ist der einzige Vertretungskörper der Gemeinde. Die Gemeindeordnung hält an dem Einkörperschaftssystem, welches durch das Gesetz vom 15. März 1919 (Reg.-Bl. S. 25) eingeführt worden ist, fest, in der richtigen Einsicht, daß das seitherige System die beste Lösung für Württemberg darstellt. Man war sich bei den Vorarbeiten zur Gemeindeordnung über die Vorzüge des Zweikörpersystems keinesfalls im unklaren, sondern schätzte an ihm besonders die Sicherheit, welche sich aus der doppelten Behandlung einer Sache ergibt und eine gründliche Beratung und Schutz vor Uebereilung gewährleistet. Aber man verkannte auch nicht seine Nachteile, insbesondere die Schwierigkeit einer genauen Zuständigkeitsabteilung und daraus entstehende Unklarheiten und Reibereien, den langsameren Gang der Verwaltung und die Verminderung des Verantwortungsgefühls. In Anbetracht dieser Erwägungen beließ man es bei der seitherigen Regelung, zumal man mit dem seitherigen System keine schlechten Erfahrungen gemacht hatte. Dieses kennt nur eine Gemeindevertretung, welche zugleich oberstes Verwaltungsorgan der Gemeinde ist. Darin unterscheidet sich die württembergische Regelung von der rheinpreußischen, daß nicht etwa dem Bürgermeister mit einer bürokratisch aufgebauten Verwaltung ein Gemeinderat als Vertretungsorgan der Bürgerschaft gegenüber steht, sondern der Gemeinderat ist alleiniges

und oberstes Verwaltungs- und Vertretungsorgan der Gemeinde. In diesem Gemeinderat hat aber der Ortsvorsteher den Vorsitz und im Fall der Stimmengleichheit die Entscheidung. Dieses System entspricht den Erfordernissen einer einfachen, aber rasch, leicht und unmittelbar arbeitenden Verwaltung. Etwaigen Gefahren, welche durch übereilte Beschlüsse, durch mangelnde Verbesserungsmöglichkeit oder durch Einseitigkeit solcher Beschlüsse begründet erscheinen könnten, sucht die Gemeindeordnung als Gegengewicht den Ausbau der Abteilungen, (Art. 76), und der Verhandlungs- und Verwaltungsausschüsse (Art. 77 und 78) entgegen zu setzen. Darüber hinausgehend gibt sie dem Ortsvorsteher die Befugnis, solche Gemeinderatsbeschlüsse, die nach seiner Ansicht von nachteiligen Folgen für die Gemeinde sind, zu beanstanden, mit der weiteren Folge, daß dann nochmalige Beschlußfassung über diesen Punkt herbeigeführt werden muß (Art. 88 Abs. 2 GdeO) [1]). Der Sicherung dient auch der Art. 38, der den Grundsatz der hälftigen Erneuerung des Gemeinderats festlegt. Er will damit verhindern, daß durch zur Zeit der Wahl schwebende Fragen die Wahl ausschlaggebend beeinflußt, und dadurch eine einseitige Zusammensetzung des Gemeinderats hervorgerufen wird.

Der Gemeinderat setzt sich zusammen aus dem Ortsvorsteher als Vorsitzendem und einer Anzahl unbesoldeter Mitglieder, die durch Satzung festgesetzt werden und die gerade sein muß. Es ist weiter ein Rahmen gesetzt für die Anzahl der Mitglieder, denn es wäre unzweckmäßig, den Gemeinden die Regelung der Anzahl der Gemeinderatsmitglieder zu überlassen. Daher setzt Art. 37 Abs. 3 ausdrücklich die Anzahl fest unter unveränderter Zugrundelegung der Regelung durch das Gesetz vom 15. März 1919.

Das Amt der Gemeinderatsmitglieder ist regelmäßig Ehrenamt [2]) und nur sie haben bei den Beschlußfassungen Stimm-

[1]) Vgl. unten § 9 IV der Abhandlung.

[2]) Wegen der besoldeten Stadträte s. unter VIII.

recht. Eine Ausnahme macht die Bestimmung des Abs. 5 Art. 37 GdeO. Hier ist auf die Anteilnahme der Religionsgesellschaften an der öffentlichen Armenfürsorge Rücksicht genommen. In den Landtagsverhandlungen bildete diese Bestimmung einen Streitpunkt, weil die Geistlichen, wenigstens in den großen und mittleren Städten, aus der Ortsfürsorgebehörde als Mitglieder kraft ihres Amtes wegfallen sollten. Daß in kleineren, insbesondere ländlichen Gemeinden eine Mitwirkung der Geistlichen angebracht, ja fast unerläßlich ist, wurde ernstlich kaum bestritten; anders aber lag der Fall für die größeren Gemeinden. Bereits der württ. Städtetag hatte in einer Denkschrift an den Landtag dargelegt, daß die Mitarbeit der Geistlichen in einem Ortsfürsorgeausschuß, der mit dem Charakter einer Abteilung endgültig entscheidet, gern angenommen werde, daß aber ihre Mitwirkung bei der vollziehenden Ortsfürsorgebehörde überflüssig und reine Formsache sei. Es hindere weiter nicht, daß ein Geistlicher, wenn er sich zur Verfügung stelle, gern in die Ortsfürsorgebehörde gewählt werde. Auf der andern Seite wurde geltend gemacht, daß die Religionsgesellschaften ihrerseits vielfach vermögensrechtlich beteiligt seien, sofern es sich um Angelegenheiten gemischter Stiftungen handle, daß sie viel freiwillig leisten und daß sie vielfach ihre Kräfte (Diakonissen oder barmherzige Schwestern) zur Verfügung stellen und es unwürdig wäre, wenn ihnen ein Recht, kraft ihres Amtes mitzuwirken, versagt würde. Es kann nicht zum Zweck der Abhandlung gehören, auf die Erwägungen, die vielfach von politischen Gesichtspunkten geleitet waren, näher einzugehen, sondern es muß hier genügen, festzustellen, daß nach dem Ergebnis der Abstimmungen die Geistlichen im Rahmen des Art. 17 der Landesfürsorgeverordnung vergl. mit Art. 335 GdeO doch als Mitglieder der Ortsfürsorgebehörde durchgehend beibehalten wurden, ausgenommen von Groß-Stuttgart, wo die öffentliche Armenfürsorge allein vom Gemeinderat ausgeübt wird. Sonst aber treten zum Gemeinderat die nach Art. 17 der Landes-

fürsorgeverordnung vergl. mit Art. 335 GdeO auszulesenden Geistlichen ortsansässiger Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. In Stuttgart ist nunmehr die Bildung eines Ortsfürsorgeausschusses zwingend vorgeschrieben, dem die ersten Ortsgeistlichen angehören müssen[1]).

II. Mit diesen Ausführungen ist die Abhandlung schon an den Wirkungskreis des Gemeinderats herangetreten. Bei der Vielseitigkeit der in Frage kommenden Aufgaben ist eine erschöpfende Aufzählung der dem Gemeinderat zustehenden Befugnisse ausgeschlossen. Er ist einfach oberstes Verwaltungs- und Vertretungsorgan der Gemeinde. Als solches hat er unter Umständen auch staatliche Aufgaben zu erfüllen (Art. 64 Abs. 5 GdeO). Hier ist in erster Linie an seine Tätigkeit bei Abgabe von Gutachten, Auskünften, Schätzungen usw. zu denken. Er ist beschließendes Organ der Gemeinde und hat dementsprechend sämtliche Entscheidungen zu treffen, welche nicht kraft Gesetzes oder Gemeindesatzung anderen Organen, wie z. B. Abteilungen oder dem Ortsvorsteher, zustehen. Bei Dingen der Selbstverwaltung, welche durch andere Gemeindeorgane erledigt werden, ist er dann unter Umständen zugleich Aufsichtsbehörde. Er hat nach innen Ordnung zu halten, insbesondere Mißbräuche abzustellen, nach außen hin hat er die Gemeinde, sowohl Staatsbehörden als auch Dritten gegenüber, zu vertreten und die Belange der Gemeinde gegen Eingriffe zu schützen. Er hat den Gemeindehaushalt zu führen, das Gemeindevermögen und die nicht ausschließlich kirchlichen Stiftungen zu verwalten, er verwaltet die öffentlichen Anstalten und Einrichtungen und kann diesbezügliche Benützungsordnungen erlassen.

Endlich wirkt der Gemeinderat außer bei der Ortsarmenfürsorge (Vgl. oben) auch bei der Schulverwaltung und der Verwaltung der Ortspolizei nach den hiefür geltenden Rechts-

---

[1]) Vgl. Art. 335 Ziff. 2b GdeO und Art. 18 Abs. 3 u. 4. der Landesfürsorgeverordnung.

vorschriften mit[1]). Zu seinen Sitzungen können sowohl vom Gemeinderat wie auch vom Vorsitzenden Gemeindebeamte oder Sachverständige zugezogen werden. In dieser Hinsicht gibt es noch einige Sollvorschriften, kraft deren der Gemeindepfleger (Art. 103 Abs. 3 GdeO) ferner ein etwaiger Verwaltungsaktuar (Art. 196 Abs. 3 GdeO) zu den ihren Geschäftskreis betreffenden Verhandlungen zugezogen werden sollen. Darüber, ob diese Vorschriften zu verbindlichen Vorschriften umgestaltet werden sollten, war bei den Landtagsverhandlungen die Ansicht verschieden[2]). Schließlich setzte sich aber doch der Regierungsentwurf durch, unter dem Gesichtspunkt, daß der Ortsvorsteher und der Gemeinderat letzten Endes die alleinige Verantwortung tragen, also auch die Entscheidung über solche Fragen haben müssen, während die Gemeindebeamten nicht verlangen können sollten, unbedingt gehört zu werden, da dies den Grundsätzen einer übersichtlichen, klaren, rasch arbeitenden Verwaltung, ja sogar dem der Selbstverwaltung schlechthin widersprechen würde und höchst unangenehme Folgen zeitigen könnte. Als Sicherheit besonderer Art dient noch die Entschließung des Landtags vom 13. November 1929: „Bei Angelegenheiten, die vornehmlich technische Kenntnisse voraussetzen und die von einem technischen Beamten der Gemeinde vorbearbeitet worden sind, soll in der Regel entweder der Vorstand des technischen Amts oder der technische Sachbearbeiter zur Sitzung mit beratender Stimme zugezogen werden".

Der Gemeinderat hat dann weiter Wahlen vorzunehmen, insbesondere Wahlen von Gemeindebeamten. Solche Wahlen unterstehen den Bestimmungen des Art. 71 Abs. 1 u. 2.

[1]) Für die Verwaltung der Ortspolizei vgl. Art. 202 ff. GdeO. Für die Schulverwaltung das Volksschulgesetz vom 17. August 1909 (Reg.Bl. S. 178) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 17. Mai 1920 (Reg.Bl. S. 293) und 7. Mai 1927 (Reg.Bl. S. 227), das Schullastengesetz vom 30. Juli 1925 (Reg.Bl. S. 181) und dessen Vollzugsverordnung vom 2. Mai 1928 (Reg.Bl. S. 156).

[2]) Verh. d. Württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 505 ff.

Soweit seither von dem Wirkungskreis und den Befugnissen des Gemeinderats die Rede war, stimmten sie mit der seitherigen Regelung überein. Auf das Gebiet der Neuerungen aber führt die Bestimmung des Art. 71 Abs. 3. Diese greift bezüglich der Wahlen zu Abteilungen und Ausschüssen des Gemeinderats über die förmliche Regelung der Wahlen hinaus und fordert eine Rücksichtnahme auf die Stärke der einzelnen Gruppen und Vereinigungen des Gemeinderats und die von diesen vorgeschlagenen Personen.

Neu gestaltet sind auch die Befugnisse des Gemeinderats auf dem Gebiet des Beamtenrechts. Grundsätzlich ernennt und entläßt der Gemeinderat die Beamten, regelt ihre Besoldung und Dienstleistungen und führt die Dienstaufsicht über sie. Er hat aber darüber hinausgehend Übertragungsbefugnisse auf diesem Gebiet. Er kann einmal ad hoc die Ernennung oder Entlassung von nicht planmäßigen Beamten, sowie von Stellvertretern für Beamte, einer Abteilung oder dem Ortsvorsteher übertragen, und zwar durch Beschluß ohne weitere Förmlichkeit. Diese Neuerung, eingeführt durch § 1 Ziff. 4 der Verordnung des Staatsministeriums vom 29. März 1924 (Reg.Bl. S. 192) hat die Gemeindeordnung wieder übernommen. Es ist dadurch der Kreis der Behörden, welche zur Bestellung oder Entlassung nicht planmäßiger Beamten berufen sind, erweitert und außerdem die Befugnis auch auf Stellvertreter solcher Beamten ausgedehnt.

Es wäre natürlich äußerst unangebracht, wenn der Gemeinderat oder gar einzelne Gemeinderatsmitglieder, wie es schon auf dem Land vorgekommen sein soll, ohne gesetzliche Befugnis „amten" wollten. Voraussetzung des Zusammentretens des Gemeinderats zur Beratung ist die Einberufung durch den Ortsvorsteher oder bei dessen Verhindertsein (Krankheit oder Urlaub) durch den Stellvertreter. Gesetzliche Ausnahmen bilden die Fälle des Art. 72 Abs. 3 Satz 2 (Befangenheit) und des Art. 251 Abs. 3 (Einleitung eines gerichtlichen Dienststrafverfahrens). Die Gemeinderatsmitglieder haben es

aber in der Hand, zu veranlassen, daß eine Einberufung erfolgen muß, dadurch nämlich, daß ein Drittel von ihnen unter Angabe des Zwecks der Verhandlung die Einberufung verlangt. Bei der Einberufung ist die Sollvorschrift des Abs. 2 zu beachten, welche verlangt, daß die Einberufung unter Angabe der Tagesordnung rechtzeitig, möglichst zwei Tage vor der Sitzung erfolgen soll. In den großen und mittleren Städten und den Gemeinden erster Klasse ist eine Geschäftsordnung vom Gemeinderat festzusetzen, worin u. a. die Einberufung des Gemeinderats, die Aufstellung der Tagesordnung und deren Zustellung an die Gemeinderatsmitglieder, sowie der übrige Geschäftsgang geregelt ist. Verbindlich ist die Aufstellung einer Geschäftsordnung nur in den vorerwähnten Gemeinden. Aber auch die übrigen Gemeinden können eine Geschäftsordnung erlassen. Diese Möglichkeit der Erlassung einer Geschäftsordnung stellt einen wichtigen Zweig der Selbstverwaltung dar, weil dadurch der ganze innere Geschäftsgang des Gemeinderats bestimmt wird. Bei Aufstellung ist der Gemeinderat frei, höchstens an die Sollvorschriften des Art. 65 Abs. 2 gebunden. Dagegen geht eine Regelung durch Geschäftsordnung den Bestimmungen des Art. 69 Abs. 1 über Sitz- und Stimmordnung vor. Die so erlassene Geschäftsordnung schafft aber nicht etwa eine neue Rechtsnorm, sondern sie hat nur förmliche und nach innen wirkende Kraft. Der Gemeinderat kann die Geschäftsordnung in einzelnen Fällen außer Wirkung setzen, und wenn auch eine Vorschrift der Geschäftsordnung nicht beachtet worden ist, so berührt das doch die sachliche Geltung des betreffenden Beschlusses nicht. Erste Voraussetzung eines Beschlusses ist, daß der Gemeinderat beschlußfähig ist. Dies ist er unter den Voraussetzungen des Art. 68 GdeO. Die Beschlußfassung erfolgt dann nach den in Art. 69 Abs. 2 ff. aufgestellten Grundsätzen in der Regel offen, ausnahmsweise auf ausdrücklichen Beschluß hin, im Einzelfall geheim, nach dem Grundsatz der absoluten Mehrheit. Im Fall der Stimmengleichheit gibt der Vorsitzende, der

sonst kein Stimmrecht hat, den Ausschlag[1]). Bei Wahlen und Abstimmungen werden ungültige Stimmen und Stimmenthaltungen bei der Prüfung der Beschlußfähigkeit mitgezählt wegen der Gefahr, daß sonst die Beschlußfähigkeit oft in Frage gestellt wäre. Aus dem gleichen Grund ist auch ein Stimmweigerungsrecht nicht vorgesehen, während Stimmenthaltung, bei geheimer Abstimmung aus unbeschriebenem Stimmzettel zu schließen, als Ablehnung gilt. Ist eine Beratung über Gegenstände einfacher Art überflüssig, so kann im Bedarfsfall schriftlich durch Umlauf beschlossen werden; widerspricht kein Mitglied, so gilt ein hiebei gestellter Antrag als genehmigt. Um dieses Verfahren gangbarer zu machen, wurde auf das seitherige Erfordernis der Dringlichkeit verzichtet; auch bei den Abteilungen und Ausschüssen können in dieser Art Sachen ihre Erledigung finden[2]).

III. Auszuschließen von der Beratung und Beschlußfassung ist, wer nach Maßgabe des Art. 72 als befangen gilt. Es ist dies eine Maßregel, welche im Interesse der Sauberkeit und Unparteilichkeit der Verwaltung geboten erscheint, und sie ergreift auch den Ortsvorsteher als Vorsitzenden. Dies war schon in der Regelung der GO 06 (Art. 38 GO 06) der Fall. Gegenüber dieser sind aber jetzt die einzelnen Fälle vermehrt und eindeutiger gefaßt. Dabei ist aber gegenüber der früheren Fassung das Wort „geeignetenfalls" bei Ausschluß des Ortsvorstehers gestrichen worden, so daß nunmehr auf jeden Fall bei Befangenheit des Ortsvorstehers die Berufung des Gemeinderats durch den Stellvertreter zu erfolgen hat. Neu ist ferner auch die den Beteiligten von Art. 72 Abs. 4 auferlegte Anzeigepflicht. Wird durch den Ausschluß zu vieler Personen der Gemeinderat beschlußunfähig, so tritt der Bezirksrat an seine Stelle, der aber vor Beschlußfassung die nichtbeteiligten Gemeinderatsmitglieder zu hören hat.

---

1) Vgl. Art. 71 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 GdeO.
2) Vgl. Rath, Württ. Gemeindeordnung, 1930 S. 63.

Im Landtag wurde in längerer Verhandlung [1]) die Streitfrage erörtert, ob auch die Mitglieder gemeinnütziger Genossenschaften (Baugenossenschaften u. a.) ausgeschlossen sein sollten. Es kann hier nicht weiter auf die meist politisch gehaltenen Ausführungen zu diesem Punkt eingegangen werden, sondern es muß genügen festzustellen, daß Anträge, welche den Ausschluß für Mitglieder oder Beteiligte bei gemeinnützigen Genossenschaften nicht gelten lassen wollten, nicht durchdringen konnten, weil ihnen entgegengehalten wurde, daß gerade in solchen Fällen die Belange der Gemeinschaft und die der Gemeinde einander widerstreiten könnten und gewissenhafte Persönlichkeiten dadurch in einen Gewissenszwiespalt kommen, Vereinsfanatiker aber der Gemeinde beträchtliche Nachteile eintragen könnten. Verhängt wird die Ausschließung vom Ortsvorsteher als Leiter der Verhandlung. Ist der Ortsvorsteher selbst auszuschließen oder ist gegen einen Ausschluß widersprochen worden, so entscheidet der Gemeinderat durch Beschluß, bei dem der betreffende Beteiligte nicht mitwirken darf.

IV. Die Verhandlungsleitung liegt beim Ortsvorsteher; er eröffnet die Sitzung, er leitet die Beratung, und schließt die Sitzung. Außerdem handhabt er die Sitzungspolizei. Hier ist zu unterscheiden die Sitzungspolizei gegen Gemeinderatsmitglieder und die Sitzungspolizei gegen Zuhörer. Die Maßregeln gegen Gemeinderatsmitglieder, welche leichtere Verstöße rügen, liegen im Rahmen der Verhandlungsleitung und werden nicht besonders erwähnt. Dagegen bestimmt Art. 66 Abs. 2 die Strafen gegen Gemeinderatsmitglieder im Fall der Ungebühr oder wiederholter Verstöße gegen Ordnungsvorschriften. Dies sind Entziehung des auf den fraglichen Tag fallenden Sitzungstaggeldes oder Ausschluß für eine, zwei, höchstens aber drei Sitzungen. Diese Strafen werden durch Gemeinderatsbeschluß verhängt, der bei der Aufsichtsbehörde anfechtbar ist, welche endgültig entscheidet. Weggefallen ist in der neuen Gemeinde-

[1]) Verh. d. Württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 519 ff., ebd. 1929 Prot. Bd. 3 S. 1708 f.

ordnung die Dienststrafgewalt des Ortsvorstehers gegenüber Mitgliedern des Gemeinderats. Überhaupt betreffen die nach Art. 66 Abs. 2 zu verhängenden Strafen nur das Verhalten der Gemeinderatsmitglieder in der Sitzung, während sie sich sonst anderweitig wegen Dienstvergehen verantwortlich machen können.

Die weitere Sitzungspolizei bezieht sich auf die Zuhörer (Art. 74 GdeO). Auch sie ist gegenüber dem seitherigen Zustand erweitert. Zunächst hat der Vorsitzende das Recht, Leute, die die Sitzung stören, zu verweisen oder entfernen zu lassen, ebenso die Zuhörer in Gesamtheit, wenn die Unruhe allgemein ist. Neu ist aber die Befugnis des Gemeinderats, notorische Ruhestörer für Zeit vom Besuch der Sitzung überhaupt auszuschließen, und neu ist endlich die Möglichkeit, daß der Vorsitzende Personen, die noch nicht das Wahlalter für den württ. Landtag besitzen, den Zutritt verweigern kann.

Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist nach Maßgabe des Art. 73 GdeO vorgeschrieben. Dabei ist als ausdrückliche Bestimmung neu hinzugekommen, was seither schon üblich war, nämlich, daß es dem Vorsitzenden ermöglicht ist, Gegenstände, bei denen er die Voraussetzungen für die Nichtöffentlichkeit als gegeben erachtet, von vornherein schon bei Aufstellung der Tagesordnung in die nichtöffentliche Sitzung zu verweisen. Die Oeffentlichkeit soll Gelegenheit zur Kenntnisnahme von dem Stattfinden der Sitzung haben, weshalb dem Entwurf vom Landtag die Bestimmung des Abs. 3 Art. 73 GdeO angefügt wurde, daß öffentliche Verhandlungen des Gemeinderats in geeigneter Weise bekannt zu machen sind.

Ueber die Verhandlungen des Gemeinderats ist eine fortlaufende Niederschrift nach Maßgabe des Art. 75 GdeO zu führen. Sie hat in erster Linie verwaltungstechnische Bedeutung, auf welche hier nicht näher einzugehen ist, aber sie ist eine öffentliche Urkunde mit Beweiskraft. Da sie außerdem fortlaufend zu führen ist, dürfen an ihr nachträgliche Aende-

rungen nur durch einen nach Art der Niederschrift selbst vom Gemeinderat zu genehmigenden Nachtrag vorgenommen werden[1]).

V. Erweitert wurden die Selbstverwaltungsbefugnisse des Gemeinderats durch die allgemeine Zulassung der Bildung von Verhandlungs- und Verwaltungsausschüssen und durch die ebenfalls allgemein, für alle Gemeinden, geschaffene Möglichkeit der Bildung von Abteilungen. Um es von vornherein ein für allemal festzustellen, handelt es sich in allen drei Fällen um Möglichkeiten, also um ein „Können", nicht um ein „Müssen"[2]). Was die einzelnen Einrichtungen anbetrifft, waren die Verhandlungsausschüsse und Verwaltungsausschüsse schon in den „Ausschüssen" des Art. 41 GO 06 und den „Kommissionen" des Art. 89 GO 06 im früheren Recht vorhanden. Um kurz auf ihre Natur einzugehen, handelt es sich bei den Verhandlungsausschüssen (Art. 77 GdeO) um einen Auszug aus der Mitte des Gemeinderats, zur Vorbereitung seiner Verhandlungen, da der Gemeinderat oft nicht in der Lage wäre, sich sofort ohne jede Vorbereitung mit einer umfangreichen Angelegenheit zu befassen, oder aber diese bloße Vorbereitung für den Gemeinderat nicht wichtig genug wäre[3]). Diese Verhandlungsausschüsse sind aus Mitgliedern des Gemeinderats zusammengesetzt und für ihre Aufstellung genügt einfacher Beschluß. Erlaß einer besonderen Gemeindesatzung war und ist hiefür nicht erforderlich. Es ist bezüglich dieser Einrichtung, wie bereits oben ausgeführt, bei der Regelung des seither geltenden Rechts verblieben.

---

[1]) Über Einwendungen gegen die Niederschrift beschließt der Gemeinderat (Abs. 3). — In den Landtagsberatungen wurde außerdem noch die Bestimmung aufgenommen, daß das Protokoll zur Einsicht der Gemeinderatsmitglieder aufgelegt werden kann.

[2]) Vgl. hiezu Begr. d. Entw. zu den Art. 76a, 87 u. 78 Entw., und Ausführungen des Berichterstatters Küchle in den Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 538.

[3]) Vgl. Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 538.

Auch die Verwaltungsausschüsse kannte bereits die GO 06 als Kommissionen (Art. 89 GO 06). Die Regelung des Art. 78 GdeO ist im Grunde trotz gesetzestechnischer Verbesserungen und klarer Fassung dieselbe geblieben; die Verwaltungsausschüsse haben Aufgaben aller Art und zwar nicht nur vorbereitende, sondern auch erledigende. Sie sind nicht nur rein aus Gemeinderatsmitgliedern zusammengesetzt, sie erledigen auch ihre Geschäfte nicht ganz selbständig, sondern sind dem Gemeinderat untergeordnet und an dessen Weisungen gebunden. Ihre Mitglieder sind vom Gemeinderat aufgestellt und abhängig. Die in Art. 78 GdeO vorgesehene Möglichkeit, auch Nichtgemeinderatsmitglieder zuzuziehen, erfuhr von seiten der Linken, weniger aus sachlichen, als aus parteipolitischen Gesichtspunkten heraus eine lebhafte Bekämpfung[1]). Es ist klar, daß der Gemeinderat die Zügel nicht aus der Hand geben darf, andererseits aber ist zu beachten, daß es schwer ist, tüchtige Sachverständige in die Verwaltungsausschüsse hereinzubekommen, wenn sie sozusagen nicht für voll genommen werden, d. h. nicht volles Stimmrecht bekommen.[2]) Ebenso wird man aber bei den Verwaltungsausschüssen auf solche Personen vielfach schwer verzichten können.[3]) Schließlich ist gerade auf Betreiben der Linken eine Beschränkung in der Art getroffen worden, daß dem Grundsatz nach Gemeinderatsmitglieder in die Verwaltungsausschüsse zu wählen sind und sogenannte Sachverständige nur im Bedarfsfall und unter Beschränkung auf den Kreis der sonstigen, zum Gemeinderat wählbaren Gemeindebürger zugezogen werden können.[4]) Dabei hat wiederum der Gemeinderat die Auswahl. Außerdem bestimmt der Gemeinderat den Vorsitzenden (Abs. 2) und der Ortsvorsteher ist jederzeit berechtigt, den Vorsitz zu übernehmen (Abs. 3). Ferner

[1]) Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 533 ff.

[2]) Vgl. Staatsrat Rath in den Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 538.

[3]) Derselbe a.a.O.

[4]) Vgl. Art. 78 Abs. 1 GdeO.

ist dem Gemeinderat ein weitgehendes Prüfungsrecht nach Maßgabe des Abs. 3 des Art. 78 GdeO eingeräumt. Die Erweiterung liegt lediglich darin, daß die Gemeindesatzung, die diese Verhältnisse regelt, nicht mehr genehmigungspflichtig ist, sondern nur den allgemeinen durch die neue Gemeindeordnung erleichterten Bestimmungen über die Ortsgesetzgebung[1]) unterliegt, wobei übrigens, sofern es sich um Fürsorgeausschüsse handelt, die Aufsichtsbestimmungen des Abs. 6 des Art. 78 GdeO Platz greifen. Andererseits müssen aber die aus den Beschlüssen des betreffenden Verwaltungsausschusses erwachsenen Rechte Dritter geschützt bleiben, was durch die Bestimmung des Art. 78 Abs. 4 Satz 4 GdeO erreicht wird.[2]) Die Verwaltungsausschüsse sollen den Gemeinderat von kleineren Verwaltungsangelegenheiten entlasten und andererseits vermöge ihrer Organisation in der Lage sein, rascher als der Gemeinderat zu arbeiten.[3])

VI. Auch die Abteilungen kannte schon Art. 31 GO06, aber nur für die großen und mittleren Städte, nicht aber allgemein für alle Gemeinden. Abteilungen sind Teile des Gemeinderats, also nur mit Gemeinderatsmitgliedern besetzt, welche die für sie bestimmten Angelegenheiten selbständig an Stelle des Gemeinderats erledigen. Sie regeln innerhalb ihres Wirkungskreises eigentliche Gemeinderatsangelegenheiten als pars pro toto. Ihre Mitglieder sind für die Dauer der Amtszeit des Gemeinderats fest bestimmt. Es besteht an und für sich die Möglichkeit, daß Minderheiten in den Abteilungen einfach außer Acht gelassen werden und nicht zum Zuge kommen. Doch ist ebenso im Gemeinderat die Möglichkeit der Ueberstimmung solcher Minderheiten begründet. Das liegt im System der Gemeinderatsorganisation. Auf der andern Seite aber ist auch zu beachten, daß der Gemeinde-

[1]) Vgl. unten § 14.

[2]) Vgl. Staatsrat Rath in den Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 538.

[3]) Derf. ebd.

rat nicht nur eine parlamentarische Einrichtung, sondern auch zugleich ein Verwaltungskörper ist.[1]) Daher erscheint auch die Einrichtung der Abteilungen in erster Linie als Verwaltungskörper, der dem parlamentarischen Grundsatz der Vertretung jeder Minderheit eben nicht entsprechen kann. Gegen Uebergriffe und Mißbräuche schützt die Staatsaufsicht, die sogar für die Gemeindesatzung, welche die Abteilung einrichtet, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erfordert (Art. 76 Abs. 4 GdeO). Diese Genehmigungspflicht ist nach den Ausführungen des Regierungsberichterstatters dadurch gerechtfertigt, daß es sich bei Bildung derartiger Abteilungen um Dinge von einschneidender Wichtigkeit handelt. Unter anderem wurde von ihm dargelegt die große Bedeutung der Abteilungen in der Organisation der Gemeinden, und die Notwendigkeit, ihren Geschäftskreis klar zu umgrenzen, berechtige zur Mitwirkung der Aufsichtsbehörde. Es handle sich dabei nicht um bloße Zweckmäßigkeitsgründe, sondern auch um die Abgrenzung des Wirkungskreises der einzelnen Abteilungen innerhalb des Gemeinderats, daraus ergäbe sich eine erhöhte Verantwortung, insofern als z. B. die Rechtsgültigkeit mancher Beschlüsse der Abteilungen, etwa bei Baugesuchen u. a., einer späteren Anfechtung unterliegen könne. Für Prüfung derartiger Fragen eigne sich die Aufsichtsbehörde zweifellos mehr als der Bezirksrat[2]). Dem ist beizutreten. Und durch die so festgestellte Genehmigungspflicht einer die Zuständigkeit der Abteilungen regelnden Gemeindesatzung wird einer rechtswidrigen Beeinträchtigung auch der Belange von Minderheiten vorgebeugt. Die Bestimmung der Gemeindeordnung schließt sich insofern dem seither geltenden Recht an. Eine Erweiterung gegenüber dem seitherigen Recht bedeutet es aber, daß die Bildung von Abteilungen nunmehr unterschiedslos für alle Gemeinden, also auch für die kleineren,

---

1) Vgl. Staatsrat Rath, Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 531

2) Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 530

zugelassen ist, und mit Rücksicht darauf wurde auch die Mitgliederzahl von bisher mindestens 5 auf nunmehr mindestens 3 herabgesetzt[1]).

Kurz ist noch einzugehen auf die Frage, ob den andern Gemeinderatsmitgliedern ein Recht zusteht, den Verhandlungen der Abteilungen als Gäste anzuwohnen. Noch in der dritten Lesung[2]) bildete diese Frage den Gegenstand lebhafter Erörterung. Diese Frage ist durch Anwendung der Vorschriften über die Oeffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen zu lösen (Art. 76 Abs. 5 GdeO vergl. mit Art. 73 GdeO). Behandelt die Abteilung Dinge in vorbereitender Weise, „dann ist der Ausschluß der Oeffentlichkeit genau so geboten, wie sie der Gemeinderat in solchen Dingen ausschließen wird, wenn dabei irgend welche Belange der Gemeinde gefährdet erscheinen“[3]). „Es ist nicht unbedenklich, wenn nichtöffentliche Sitzungen von Abteilungen jedem Gemeinderatsmitglied zugänglich sind“[4]). Man darf nicht vergessen, daß der Gemeinderat nicht wie ein Parlament, lediglich beschließend, sondern daß er Verwaltungskörper ist, und daß in der nichtöffentlichen Sitzung vorwiegend rein vorbereitende Beschlüsse für kommendes Verhalten der Gemeinde gefaßt werden, wobei durch Anwesenheit anderer Gemeinderatsmitglieder erhebliche Gefahren entstehen können. In Fragen, in welchen die Abteilungen endgültig entscheiden, gilt für die Oeffentlichkeit ihrer Verhandlungen dasselbe wie für den Gemeinderat, da sie in diesem Fall an die Stelle desselben treten. Es ist nicht einzusehen, daß etwas entgegenstünde, wenn andere Gemeinderatsmitglieder in solchen Fällen als Gäste bei den Verhandlungen zugegen sind, in denen die übrige Oeffentlichkeit auch anwesend sein darf. Etwas anderes ist es dagegen mit nichtöffentlichen Sitzungen.

[1]) Berichterstatter Küchle in den Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 533.
[2]) Staatsrat Rath, Verh. württ. Landt. 1929 Prot. Bd. 3 S. 1713.
[3]) Vers. a. a. O.
[4]) Staatspräsident Bolz, Verh. württ. Landt. 1929 Prot. Bd 3 S. 1712.

VII. Endlich ist der Gemeinderat noch beteiligt bei Bildung der Steuersatzbehörde. Es ist dies zunächst der Fall dadurch, daß vom Gemeinderat der Vorsitzende, sei es in Gestalt des Ortsvorstehers, sei es in Gestalt eines beauftragten Gemeinderats oder Gemeindebeamten, gestellt wird. Außerdem ist ein etwaiger Verwaltungsaktuar, der die einschlägigen Geschäfte zu besorgen hat, von Amts wegen Mitglied der Steuersatzbehörde.

Die übrigen Mitglieder bestellt der Gemeinderat. Zweckmäßigerweise wird hiebei der Gemeindepfleger zu berücksichtigen sein, auch soll der technische Beamte mit beratender Stimme zugezogen werden.

In großen und mittleren Städten können innerhalb der Steuersatzbehörde die Geschäfte der Grundsteuer und die der Gebäudesteuer je einer Abteilung derselben zugeteilt werden, deren nähere Verhältnisse durch Gemeindesatzung zu regeln sind (Art. 80 Abs. 2 GdeO).

VIII. Das Amt der Gemeinderatsmitglieder ist Ehrenamt und eine Besoldung wird dafür nicht gewährt. Dagegen können im Rahmen des Art. 112 Aufwandsentschädigungen und Sitzungstaggelder gewährt werden. Darauf näher einzugehen verbietet der enge Rahmen der Abhandlung. Es sei bei diesem Anlaß darauf aufmerksam gemacht, daß aus denselben Gründen die beamtenrechtlichen Verhältnisse der Gemeindebeamten die Dienststrafrechtsbestimmungen für Gemeinderatsmitglieder und Gemeindebeamte hier außer Erörterung bleiben müssen.

Zu den unbesoldeten Gemeinderatsmitgliedern, die in den Städten jetzt nach Art. 37 Abs. 1 Satz 2 GdeO die Amtsbezeichnung „Stadtrat" führen, treten u. U. besoldete Stadträte. Diese besoldeten Stadträte sind, wie schon ihr Name andeutet, nur in großen und mittleren Städten möglich und stellen ein Zwischending zwischen den unbesoldeten Gemeinderatsmitgliedern und Gemeindebeamten dar. Sie haben mit beratender Stimme Sitz im Gemeinderat, bleiben aber für

die Beschlußfähigkeit und Berechnung bei Mehrheitsbeschlüssen außer Betracht, sie können nicht zugleich gewählte (unbesoldete) Mitglieder des Gemeinderats sein. Im übrigen nehmen sie die Stellung von Gemeindebeamten ein.

Gewählt werden sie daher nicht von den Gemeindebürgern, sondern, wie die Gemeindebeamten, vom Gemeinderat auf Zeit, nicht aber auf weniger als 6 Jahre. Es gibt bei dieser Wahl natürlich keine Listenwahl oder ähnliche Einrichtungen, sondern jeder wird einzeln nach Maßgabe des Art. 82 Abs. 3 und 4 gewählt. Das Ergebnis der Wahl ist bekannt zu machen. Die Voraussetzungen der Wählbarkeit sind die gleichen wie für die Wählbarkeit als Ortsvorsteher, außerdem ist Hochschulbildung erforderlich. Bei letzterer ist aber in Abweichung vom seitherigen Recht nicht mehr Fachbildung erforderlich, auch kann wie bisher, das Innenministerium Befreiung von dem Erfordernis einer abgeschlossenen Hochschulbildung erteilen, was nach der bereits oben einmal angezogenen Landtagsentschließung vom 13. November 1929 entgegenkommend gehandhabt werden soll. Die Bestimmungen der Art. 51 Abs. 1 und 2 und 60 finden entsprechende Anwendung auch auf die besoldeten Stadträte. Dabei kann der Fall eintreten, daß ein besoldeter Stadtrat mit einem unbesoldeten Gemeinderatsmitglied in ein Schwägerschaftsverhältnis eintritt, welches nach Art. 60 Abs. 2 den Austritt eines von beiden zur Folge haben muß. Hier muß erst das unbesoldete Gemeinderatsmitglied abtreten. Weiter kann sich der Fall ereignen, das zwei besoldete Stadträte in ein solches Verhältnis eintreten. Hier muß derjenige weichen, dessen Wahlzeit zuerst abläuft (Art. 72 Abs. 7 GdeO).

Der Schwerpunkt der Entwicklung der neuen Gemeindeordnung liegt darin, daß den besoldeten Stadträten im Gegensatz zum seitherigen Recht die beschließende Stimme entzogen ist. Man hätte auch, wie in Bayern, an eine Schwächung des beschließenden Stimmrechts dieser Stadträte denken können, etwa dergestalt, daß der besoldete Stadtrat

nur in Angelegenheiten des ihm zugeteilten Wirkungskreises beschließende Stimme hat. Aber man wollte auch den Anschein einer Möglichkeit der Politisierung dieses Amts vermieden wissen, man wollte bei den Wahlen zu diesem Amt die rein sachlichen Gesichtspunkte betonen und ausschlaggebend in die Wagschale fallen lassen[1]) und deshalb machte man tabula rasa und schaffte das beschließende Stimmrecht der besoldeten Stadträte völlig ab. Diese haben nunmehr fast durchgehend den Charakter verantwortungsvoller Beamter in leitender Stellung, insbesondere als Vorsitzende und Leiter von Abteilungen, und die Aufgabe, den Ortsvorsteher zu unterstützen und durch Stellvertretung am gegebenen Platz zu entlasten.

Ihren Geschäftskreis erhalten sie vom Ortsvorsteher im Benehmen mit dem Gemeinderat festgesetzt. Sie haben auch Geschäfte, welche nicht zu ihrem Geschäftskreis gehören, auf Zuweisung durch den Ortsvorsteher zu besorgen (Art. 102 Abs. 5 GdeO).

§ 9.

Der Ortsvorsteher.

I. Um zunächst auf die Bestellung und die Voraussetzungen für Versehung dieses Amtes einzugehen, sei kurz auf die obigen Erörterungen über das Wahlrecht hingewiesen, wo dargelegt ist, daß und wie der Ortsvorsteher von den wahlberechtigten Gemeindebürgern durch unmittelbare und geheime Mehrheitswahl bestellt wird. Diese unmittelbare Wahl ist in Württemberg allgemein bis in die großen Städte durchgeführt und unterscheidet sich darin vom außerwürttembergischen Gemeinderecht; nur Baden und Bayern haben, auf kleinere Gemeinden beschränkt, die unmittelbare Wahl. Diese Art der Bestellung bildet den Stolz der württembergischen

[1]) Vgl. Abg. Staatsrat Rath, Verh. d. Württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 492.

Bürgermeister, sie sind sich bewußt, daß sie unmittelbar von der Mehrheit der Gemeindebürger getragen sind. Aber diese Art der Bestellung birgt auch ihre Gefahren in sich, da die Beeinflussung durch Schreier bei Wählern mit mangelndem Urteil leicht ist, und u. U. mißliche Folgen für die Wahl der geeigneten Kräfte haben kann, eine Gefahr, die umso größer ist, als das Wahlalter herabgesetzt und auf Frauen ausgedehnt ist und die Wahlberechtigung sich nach dem Grundsatz der Einwohnergemeinde bestimmt, somit auf breitester Grundlage steht. Dazu kommt noch, daß die Gemeindeleitung sich nicht in schroffen Gegensatz stellen darf zu den Grundsätzen der Staatsverwaltung, denn die Gemeindeverwaltung ist nicht Selbstzweck, sondern ein für die Gemeinden zur Selbstverwaltung abgespaltener Teil der allgemeinen Staatsverwaltung. Endlich ist zu berücksichtigen, daß der Ortsvorsteher auch rein staatliche Aufgaben als Standesbeamter, Sühnebeamter, Ortsbehörde für Arbeiterversicherung zu versehen hat, ferner Hilfsorgan für Staatsanwaltschaft, Steuergeschäfte u. a. ist. Der Staat hat also besonderes Interesse daran, daß an der Spitze der Gemeinden nicht ungeeignete Kräfte stehen. Deshalb ist dem Staat in Art. 82 ein Bestätigungsrecht vorbehalten. Zuständig für Ausübung desselben ist bei großen Städten das Staatsministerium, bei sämtlichen andern Gemeinden die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung. Um einer zu harten Auswirkung des Bestätigungsrechts vorzubeugen, ist gegen die versagende Entscheidung der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung ein Rechtszug an das Innenministerium durch Gewährung einer befristeten Beschwerde geschaffen. Außerdem ist vor Versagung der Bestätigung der Bezirksrat gutachtlich zu hören. Endlich aber ist noch wie seither für einen mit Zweidrittelmehrheit Gewählten ein besonderer Schutz durch Art. 82 Abs. 4 eingeräumt, nach dem die Bestätigung nur versagt werden darf, wenn der Dienststrafhof für Körperschaftsbeamte in voller

Besetzung sich dahin geäußert hat, daß Gründe vorliegen, welche die Entfernung des Betreffenden vom Amt im Dienststrafweg der Gemeindeordnung oder durch Amtsenthebung nach Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzes vom 25. Juni 1894 (Reg. Bl. S. 159) betr. die Amtsenthebung dienstunfähiger Körperschaftsbeamter, rechtfertigen würden.[1]) Nicht zu verwechseln ist die Versagung der Bestätigung mit der Ungültigkeitserklärung der Wahl nach Art. 88 Satz 1 u. 2. Erstere ist Ermessensakt der Regierungsbehörde, letztere Entscheidung über eine Rechtsfrage, bei der das Vorliegen der Voraussetzungen der Ungültigkeit der Wahl (Art. 53 GdeO) allein ausschlaggebend ist.

Die Bestätigungsbehörde hat in erster Linie auch die Wählbarkeit zu prüfen; diese hat im wesentlichen die gleichen Voraussetzungen wie die Wählbarkeit in den Gemeinderat. Vom Erfordernis einjährigen Wohnens in der Gemeinde muß natürlich sinngemäß hier abgesehen werden.

Auch bei der Wiederwahl ist Bestätigung erforderlich, da sich inzwischen Gründe herausgestellt haben können, welche eine Versagung der Bestätigung rechtfertigen können.

II. Die Amtszeit des erstmals Gewählten beträgt 10 Jahre. Sie beginnt mit dem Amtsantritt (Art. 90 Abs. 1 GdeO) und endigt mit dem Ablauf der Wahlzeit. Für die vor dem 23. August 1906 auf Lebenszeit gewählten Ortsvorsteher gilt diese Bestimmung nicht (Art. 311 GdeO). Die andern aber haben sich, wofern sie ihr Amt weiterführen wollen, einer Neuwahl zu unterziehen. Werden sie wiedergewählt, so umfaßt ihre Amtsdauer nunmehr 15 Jahre. Insofern hat die Gemeindeordnung gegenüber dem seitherigen Recht eine Neuerung gebracht. Für die erste Wahlzeit hielt man 10 Jahre für ausreichend; unter diesen Satz herunterzugehen

[1]) Durch die Fassung des Abs. 4 Art. 82 ist die seitherige Streitfrage, ob bei Berechnung der 2/3-Mehrheit die für ungültig erklärten Stimmen mitzuzählen sind, verneinend entschieden worden.

wäre mit den Belangen einer stetigen Gemeindepolitik nicht zu vereinbaren gewesen. Denn die ersten Jahre braucht der Ortsvorsteher zum Einarbeiten und Einfühlen in die örtlichen Verhältnisse und auf die letzten Jahre wirft die Neuwahl ihren Schatten voraus und es wird ihr dabei durch Vermeidung von Schwierigkeiten, durch Zurückhaltung und Zurückstellen größerer Angelegenheiten Rechnung getragen. Aber genau dasselbe gilt auch von der zweiten Amtszeit des wiedergewählten Ortsvorstehers. Um hier die Belange der Gemeinde zu wahren und eine gewisse Stetigkeit und große Linie der Gemeindepolitik zusammen mit einer Festigung der Stellung des Ortsvorstehers zu erreichen, kam man dazu, die zweite Amtszeit auf 15 Jahre auszudehnen. Mit Recht hat man aber betont, daß das eine Gefahr für die älteren Ortsvorsteher bedeute, da man Bedenken tragen könnte, sie wieder zu wählen, weil sie dann bis zum Ablauf ihrer Amtszeit zu alt würden. Aber diesen Bedenken wurde entgegengehalten, daß die Gemeinde nach 10jähriger oder gar 25jähriger Amtszeit ihren Ortsvorsteher genügend kennen werde, um sicher zu sein, daß er auch im Fall einer Wiederwahl sein Amt nicht bis zur annähernden Unmöglichkeit weiterführen wird.

III. Die Amtsbezeichnung des Ortsvorstehers ist Bürgermeister, in Städten über 20000 Einwohner Oberbürgermeister. Der Entwurf hatte die bisherigen Amtsbezeichnungen aufgenommen. Im Landtag erhob sich, genau wie im November 1904 anläßlich der Beratung der GO 06 ein heftiger Kampf um die Amtsbezeichnung[1]). Es kann nicht zur Aufgabe der Abhandlung gehören, hier näher auf diese Fragen einzugehen. Es muß hier genügen festzustellen, daß einerseits zwar ein altehrwürdiges Stück ehrenvollster württembergischer Verwaltungstradition aufgegeben wurde, daß man andererseits aber dem Zug der Zeit und der Rücksicht auf Allgemeinverständlichkeit, sowie der Angleichung an die

[1]) Vgl. Verh. d. Württ. Landtags 1929 Prot. Bd. 1 S. 559 ff. Ebd. Prot. Bd. 3 S. 1720 f.

Amtsbezeichnungen im übrigen deutschen Reich damit berechtigterweise entgegenkam.

IV. Der Geschäftskreis des Ortsvorstehers teilt sich in seine gemeindliche und seine staatliche Tätigkeit. Die gemeindliche Tätigkeit wiederum spaltet sich in die Tätigkeit des Ortsvorstehers im Gemeinderat und die in der Gemeindeverwaltung überhaupt. Die Befugnisse des Ortsvorstehers als Vorsitzender des Gemeinderats, etwaiger Abteilungen oder Ausschüsse wurden bereits oben aufgeführt. Damit hängt zusammen, daß er solche Verhandlungen natürlich auch vorbereiten muß. Ferner hat er den Vollzug der gesetzlichen[1]) Beschlüsse des Gemeinderats. Regelmäßig gibt er diesbezügliche Erklärungen namens des Gemeinderats ab und unterzeichnet die ergehenden Verfügungen. Diese Bestimmung ist nur allgemein gedacht, im Einzelfall kann sie auf Grund gesetzlicher Bestimmung oder anderen Beschlusses außer Anwendung gesetzt werden. Erklärungen auf Wechseln, andern Schuld- oder Bürgscheinen bedürfen aber zweier Unterschriften, einmal des Ortsvorstehers oder eines sonst mit der Abgabe Beauftragten (Gemeindepfleger) und ferner eines für diesen Zweck vom Gemeinderat bestimmten Gemeinderatsmitglieds; außerdem muß aus der Erklärung auf der Urkunde der zugrunde liegende Beschluß des Gemeinderats hervorgehen.

Bestritten ist die rechtliche Natur der Bestimmung des Abs. 2 Art. 99 GdeO. Gemäß Art. 99 Abs. 2 GdeO hat der Ortsvorsteher die Möglichkeit, einen Beschluß des Gemeinderats, der nach seiner Ansicht von nachteiligen Folgen für die Gemeinde sein würde, zu beanstanden, sofern nicht schon nach der Geschäftsordnung eine zweite Lesung stattfindet. Diese Beanstandung hat sofort nach der Beschlußfassung zu erfolgen, worauf alsdann eine erneute Beschluß-

[1]) Durch das Wort „gesetzliche" in Art. 99 Abs. 1 Satz 2 ist ausgedrückt, daß der Ortsvorsteher ungesetzliche Beschlüsse zu beanstanden oder der Aufsichtsbehörde vorzulegen hat.
Vgl. Rath, Württ. Gemeindeordnung, 1930 S. 86 Anm. 2a

fassung herbeigeführt werden muß. Das soll eine Sicherung gegen übereilte Gemeinderatsbeschlüsse sein. Ist eine zweite Lesung unbedingt erforderlich, dann braucht es dieses Rechts des Ortsvorstehers nicht. Ist dagegen eine solche nur „möglich" durch Mehrheitsbeschluß des Gemeinderats, so soll der Ortsvorsteher auch im Fall des Nichtzustandekommens eines solchen Mehrheitsbeschlusses die Möglichkeit haben, eine zweite Lesung im Weg der Beanstandung nach Maßgabe des Art. 99 Abs. 2 herbeizuführen. Die Bedeutung dieser Vorschrift ist nicht etwa die einer Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. Es hat zwar den Anschein, als würden dadurch die Rechte der Gemeindevertretung in Bezug auf ihre Beschlußfassung beschnitten, aber dem ist entgegenzuhalten, daß der Ortsvorsteher nicht etwa der Gemeindevertretung übergeordnet erscheint, daß er nicht etwa eine vorgesetzte Behörde ist, sondern gleichgestellt ist, und sich abermals an den Gemeinderat wendet, im Vertrauen auf dessen nachfolgende bessere Einsicht[1]) und schließlich ist doch der Ortsvorsteher ebensogut ein Verwaltungsorgan der Gemeinde, das von dieser ebenso durch Wahl bestellt ist, wie der Gemeinderat. Es handelt sich also bei dem Recht der Beanstandung, das dem Ortsvorsteher zugebilligt wird, einfach um eine Befugnis, die einem andern Selbstverwaltungsorgan der Gemeinde zugebilligt wird. Das liegt im Grundsatz der Trennung der Gewalten und bildet eine Sicherung gegen übereilte Gemeinderatsbeschlüsse, die auf Grund des Einkörperschaftssystems, welches einer andern Sicherung mangelt, begründet erscheint, und stellt nicht etwa eine Einschränkung dar, sondern eine Art Notbremse, die ihrerseits selbst wiederum eine Einrichtung des Selbstverwaltungsrechts ist[2]).

V. Die einzelnen Befugnisse und Tätigkeiten, welche der Ortsvorsteher in der Gemeindeverwaltung hat, lassen sich

[1]) Vgl. Staatsrat Rath, Verh. d. Württ. Landtags 1929 Prot. Bd. 1 S. 574.

[2]) Vgl. hiezu Verh. d. Württ. Landtags 1929 27. Sitzung vom 27. Febr. 1929 Prot. Bd. 1 S. 574.

schwer aufzählen, da sie jeweils wechseln und im einzelnen Fall verschieden sind.

Von der Stellung im Gemeinderat war bisher die Rede. Geschäfte der Verwaltung, die nicht der Beschlußfassung durch den Gemeinderat bedürfen, erledigt der Ortsvorsteher in eigener Zuständigkeit oder er trägt Sorge dafür, daß sie von den Gemeindebeamten erledigt werden. Ueber diese Beamten steht ihm auch die Führung der Dienstaufsicht zu (Art. 100 Abs. 3 GdeO). In Gemeinden, die keinen besonderen Ratschreiber haben, hat er auch dessen Geschäfte zu besorgen (Abs. 4), schließlich gehört die Handhabung der Ortspolizei und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu den Obliegenheiten des Ortsvorstehers (Abs. 2). Grundsätzlich hat sich der Ortsvorsteher der Gemeindeeinwohner anzunehmen, er hat sie in ihren Angelegenheiten zu beraten und zu unterstützen. Das ist eine stolze und schöne Pflicht und die Bedeutung derselben ist noch unterstrichen, dadurch, daß der Landtag diese umfassende Bestimmung an den Eingang des Art. 100 GdeO gestellt hat. Der Ortsvorsteher soll oberster Helfer und Berater für alle Gemeindeglieder sein.

Eine Erweiterung gegenüber dem seitherigen Recht ist die Befugnis des Ortsvorstehers, Anordnungen, deren Vollzug dringend ist und die eine Hinausschiebung bis zur nächsten Gemeinderatssitzung nicht ertragen, auf eigene Faust zu treffen. Doch muß dem Gemeinderat in der nächstfolgenden Sitzung Kenntnis davon gegeben werden, so daß u. U. der Ortsvorsteher für seine Handlung zur Verantwortung gezogen werden kann.

Alles in allem läßt sich über die Stellung des Ortsvorstehers in der Gemeindeverwaltung sagen, daß er eine Art verantwortlicher Leiter oder Geschäftsführer der Gemeindeverwaltung ist. Für seinen Geschäftskreis und seine Tätigkeit ist er ohnehin verantwortlich, aber auch für die Erledigung der dem Gemeinderat und den Gemeindebeamten obliegenden Geschäfte trägt er eine gewisse Verantwortung,

letzternfalls kraft seiner Dienstaufsicht, im ernstern Fall kraft seiner Eigenschaft als Verhandlungsleiter und Vorsitzender (z. B. Art. 99 Abs. 2).

VI. Die Stellung des Ortsvorstehers in der Staatsverwaltung ist hauptsächlich die eines staatlichen Vollzugsorgans. Er hat hier für die Beachtung und Vollziehung der staatlichen Gesetze und Verordnungen und der von den Staatsbehörden erlassenen besonderen Anordnungen zu sorgen. Gerade der letztere Punkt weist darauf hin, daß in diesem Fall der Ortsvorsteher innerhalb eines bestimmten Kreises von Aufgaben einfach staatliches Organ ist. Er unterliegt hinsichtlich dieses Aufgabenkreises also auch der staatlichen Dienstaufsicht und hat Dienstanweisungen der ihm übergeordneten Staatsbehörden Folge zu leisten. Er ist weiter u. U. Hilfsbeamter der Staatsbehörden bei örtlichen Geschäften, auch wenn er regelmäßig nicht damit betraut ist (z. B. Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft). Voraussetzung hiefür ist, daß nicht besondere Behörden mit solchen Aufgaben betraut sind oder diese Geschäfte ohne sachlichen Nachteil und Belästigung der Beteiligten von der Staatsbehörde nicht unmittelbar erledigt werden können.[1])

VII. Regelmäßig hat jede Gemeinde ihren eigenen Ortsvorsteher. Doch kennt die Gemeindeordnung auch Fälle, in denen es mehreren Gemeinden desselben Oberamtsbezirks unter Abweichung vom seitherigen Recht, im Interesse einer Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung ermöglicht ist, gemeinschaftlich für alle Gemeinden einen Ortsvorsteher zu bestellen durch Wahl in mehreren Gemeinden (Art. 95 Abs. 2a GdeO) oder durch Bildung einer Bürgermeisterei (Art. 95 Abs. 2b). Dadurch wird solchen Gemeinden eine größere Freiheit in der Bestellung ihrer Ortsvorsteher gewährleistet, was, nach der hier vertretenen Ansicht, eine Er-

[1]) Für die dem Ortsvorsteher durch die Reichsversicherungsordnung und deren Vollzugsvorschriften übertragenen Geschäfte kann auch ein besonderer Gemeindebeamter bestellt werden, vgl. Art. 1 ff. des Ausf. Ges. zur RVO vom 8. Juli 1912 (Reg. Bl. S. 245).

weiterung der Selbstverwaltung der Gemeinden bedeutet. Die Gemeindeordnung ist zwar vorsichtig und stellt für eine solche Wahl das Erfordernis der Genehmigung durch die Regierungsbehörde auf. Gleichzeitig räumt sie aber auch den Gemeinderäten der beteiligten Gemeinden ein Zustimmungsrecht ein, was zur Folge hat, daß ohne Zustimmung der Gemeinderäte eine solche Möglichkeit von vornherein ausgeschlossen ist. Der weitergehende Vorschlag, das Erfordernis der Zugehörigkeit zum gleichen Oberamtsbezirk fallen zu lassen, konnte sich nicht durchsetzen, weil dem hauptsächlich verwaltungstechnische Schwierigkeiten entgegenstanden[1]). Für den Fall jedoch, daß solche Schwierigkeiten nicht bestehen sollten, ist durch Art. 96 Abs. 4 GdeO die Möglichkeit gegeben, daß die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung nach Anhörung der Bezirksräte der betreffenden Oberämter von dem Erfordernis der Zugehörigkeit zum selben Oberamtsbezirk befreit.

Bei der Bürgermeisterei konnte man sich in Anbetracht der Tatsache, daß hier die Verbindung der Gemeinden noch enger ist, nicht entschließen, von dem Erfordernis der Zugehörigkeit zum selben Oberamtsbezirk, selbst mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde, abzugehen, da mit Recht angeführt wurde, daß die verwaltungstechnischen Schwierigkeiten zu groß sein würden, und andererseits, wenn schon die Lage der Belange der beteiligten Gemeinden eine so gleichliegende ist, der zweckmäßigere Weg eine Umgemeindung sämtlicher Gemeinden in denselben Oberamtsbezirk ist.[2]) So wurden denn die Bestimmungen des Art. 309 und 310 Entw., die als Art. 91 e und f Entw. in zweiter Lesung zur Aussprache standen, mit geringen technischen Verbesserungen, insbesondere hinsichtlich der Benennung, angenommen und finden sich als Art. 97

[1]) Verh. württ. Landt. 27. Sitzung v. 27. Febr. 1929 Prot. Bd. 1 S. 368 ff.

[2]) Die Anträge, welche in zweiter Lesung auf einen Wegfall dieser Be-Beschränkung zielten, konnten diesen Bedenken tatsächlich keine durchschlagende Entgegnung entgegensetzen. Vgl. Verh. württ. Landt. 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 568 ff.

und 98 in der Gemeindeordnung. Die Bildung einer Bürgermeisterei ist mehr als die Einrichtung des gemeinsamen Ortsvorstehers, weil sie einen förmlichen Vertrag der beteiligten Gemeinden voraussetzt, der zum mindesten den Erfordernissen des Art. 97 Abs. 2 GdeO entsprechen muß. Aber sie ist nicht gleichbedeutend mit einer Vereinigung der beteiligten Gemeinden. Denn die Gemeinden einer Bürgermeisterei werden durch ihre eigenen Gemeinderäte gesondert verwaltet (Art. 98 Abs. 3 Satz 1). Doch können die Gemeinderäte der beteiligten Gemeinden zur Regelung einer gemeinschaftlichen Angelegenheit, insbesondere was den Ortsvorsteher und andere gemeinsame Gemeindebeamte anbetrifft, auch zu gemeinsamen Sitzungen zusammentreten (Art. 98 Abs. 3 Satz 2 GdeO). Hinsichtlich des gemeinschaftlichen Ortsvorstehers gelten die Bestimmungen der Absätze 4 u. 5.

Bei der Wahl des gemeinschaftlichen Ortsvorstehers, der Geschäftsführung der Bürgermeisterei und dem Geschäftsgang bei den gemeinschaftlichen Sitzungen können sich Mißstände ergeben, man denke nur an das im Landtag angeführte Beispiel der Wahlzeit des Ortsvorstehers, etwa so, daß in der einen Gemeinde, die der Bürgermeisterei beitritt, der Ortsvorsteher schon vor vier Jahren gewählt wurde, während er in der andern Gemeinde eben neu gewählt wird. In diesen Fällen ist der Ansicht des Abgeordneten Scheef beizutreten, der den Art. 89 Abs. 6 GdeO betr. ausführte: „Vielleicht darf ich darauf hinweisen, daß wir es hier mit einem derjenigen Fälle zu tun haben, in denen das Verordnungsrecht der Regierung am Platze ist und sich bewähren wird“[1]).

§ 10.

Sonstige Gemeindebeamte.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hat die Gemeinde das Recht und die Pflicht Beamte zu bestellen. Betreffs dieser Beamten

[1]) Verh. d. Württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 571.

hält die Gemeindeordnung am Grundsatz des Berufsbeamtentums fest und fordert, was die Übertragung technischer Aufgaben anbelangt, Fachbildung (Art. 102 Abs. 1). Insbesondere aber fordert sie für sämtliche Personen, vom Ortsvorsteher bis zum Feld- oder Waldschützen, welche obrigkeitliche Befugnisse auszuüben haben, die Anstellung als Beamte (Abs. 2). Dieses Erfordernis wird fallen gelassen nur dann, wenn es sich um Personen handelt, welche zu solchen Verrichtungen vorübergehend oder aushilfsweise angestellt werden (Weinbergschützen, Hilfspolizisten bei Märkten u. a.). Die Anstellungs- und Dienstverhältnisse der Gemeindebeamten sollen unter Beachtung der Vorschriften der Gemeindeordnung geregelt werden. Ob dies durch Gemeindesatzung oder Dienstvertrag geschieht, bleibt den Gemeinden überlassen.

Auch die Amtsbezeichnung ist den Gemeinden überlassen und kann vom Gemeinderat bestimmt werden. Sie muß aber den sachlichen Aufgaben des Amts entsprechen und darf nicht zu Verwechslungen Anlaß geben. Zu diesem Behuf ist dem Innenministerium eine Einspruchsmöglichkeit nach Maßgabe des Art. 107 Abs. 2 eingeräumt. Auch ist bei den Amtsbezeichnungen zu beachten, daß die Bestimmungen, welche das Gesetz über solche trifft, eine freie Auswahl ausschließen.

Was nun die einzelnen Gemeindebeamten anbetrifft, so würde es zu weit führen, alle Möglichkeiten von Beamtenstellen einzeln aufzuzählen und darauf einzugehen, dies tut ja nicht einmal das Gesetz selbst. Hier sei nur kurz auf die auch vom Gesetz aufgeführten wichtigsten Aemter, das Amt des Gemeindepflegers und etwaiger Rechner, und das Amt des Ratschreibers eingegangen.

Die Tätigkeit des Gemeindepflegers besteht darin, den Gemeinderat bei der Verwaltung des Gemeindevermögens zu unterstützen; hiezu gehört insbesondere die Verwaltung der Anstalten, Einrichtungen und Einkünfte der Gemeinde, die Erhebung und Beitreibung der öffentlichen Abgaben und sonstiger Geldleistungen an die Gemeinde. Damit hängt die

Führung des Kassen- und Rechnungswesens überhaupt zusammen. Die Amtsbezeichnung des Gemeindepflegers in den Städten ist Stadtpfleger. In den größeren Städten können mehrere Stadtpfleger bestellt werden, jedoch mit der Beschränkung, daß sie Fachleute sein müssen, d. h. sie müssen die Prüfung für den höheren oder mittleren Verwaltungs- oder Finanzdienst bestanden haben. Eine weitere Einschränkung, die, wie die vorige, auch schon im seitherigen Recht enthalten war, ist, daß der Gemeindepfleger nicht gleichzeitig das Amt des Ortsvorstehers oder eines Ratschreibers neben dem seinigen führen kann. Außerdem darf er — und diese Bestimmung (Art. 103 Abs. 7) ist neu — nicht in einem nahen Verwandtschaftsverhältnis zum Ortsvorsteher stehen. Von dieser Bestimmung werden jedoch solche Gemeindepfleger nicht betroffen, welche beim Inkrafttreten des Gesetzes schon im Amt waren (Art. 314 GdeO).

Regelmäßig führt der Gemeindepfleger das gesamte Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde. Doch können diese Geschäfte oder besondere Zweige davon unter mehrere selbständige Beamte geteilt werden und ebenso kann der Gemeinderat beschließen, für einzelne Vermögensteile Einkünfte oder Anstalten der Gemeinde einen besonderen Rechner oder Verwalter zu bestellen. Dieser darf aber auch nicht sein Amt gleichzeitig mit dem eines Ratschreibers oder gar Ortsvorstehers vereinigen (Art. 104 GdeO.)

Endlich kann es in kleinen Städten oder Landgemeinden vorkommen, daß die vorerwähnten Beamten zur Führung oder zum Abschluß des Hauptbuchs nicht imstande sind, dann hat entweder der Gemeinderat diese Geschäfte dem Ortsvorsteher oder einem andern Beamten, der aber die Befähigung zur Verwaltungsaktuar haben muß, zu übertragen oder seinen Verwaltungsaktuar besorgen zu lassen (Art. 105 GdeO). Diese Verwaltungsaktuare sind Beamte der Amtskörperschaft und scheiden daher hier aus der Erörterung aus. Es soll jedoch kurz erwähnt sein, daß sie nach Maßgabe des Art. 192 von

der Amtskörperschaft zum Zweck fachmännischer Beratung und Geschäftsführung für Gemeinden mit nicht fachkundigen Beamten bestellt werden, wobei diese Gemeinden von der Amtsversammlung in Verwaltungsbezirke eingeteilt werden und dann für jeden Verwaltungsbezirk ein Verwaltungsaktuar bestellt wird.

Nach Art. 106 hat der Gemeinderat die Möglichkeit durch Beschluß einen oder mehrere Ratschreiber zu bestellen. Dies bedeutet eine Erweiterung gegenüber dem früheren Recht insofern als nunmehr allen Gemeinden die Bestellung von Ratschreibern durch einfachen Gemeinderatsbeschluß ausnahmslos ermöglicht ist, während seither für Gemeinden zweiter und dritter Klasse zu diesem Zweck der Weg der Gemeindesatzung vorgeschrieben war.

Der Ratschreiber untersteht, was seine Tätigkeit anbetrifft, in erster Linie dem Gemeinderat, der ihm seinen Wirkungskreis anweist. Er führt die Verhandlungsniederschrift über die Gemeinderatssitzungen und hat diesbezügliche Ausfertigungen, sowie solche aus andern Urkunden herzustellen und zu beglaubigen. Ferner hat er Kanzlei- und Registraturgeschäfte zu besorgen, wie überhaupt solche Geschäfte, die ihm nach Gesetz, Gemeindesatzung, Dienstvertrag, Geschäftsverteilungsplan oder Gemeinderatsbeschluß zufallen. Die Geschäftsverteilung erfolgt durch den Gemeinderat oder Ortsvorsteher. Schließlich ist auch für Ratschreiber in großen Städten das Erfordernis einer durch Prüfung für den höheren oder mittleren Verwaltungs- oder Justizdienst abgeschlossenen Fachbildung aufgestellt.

4. Abschnitt.

Die Aufgaben der Gemeindeselbstverwaltung

§ 11

Allgemeines

Mit der Allgemeinfeststellung der Aufgaben der Gemeinden befaßt sich Art. 2 GdeO. Das Hauptverdienst dieser Bestimmung ist, daß sie gegenüber dem seitherigen Recht klarere Verhältnisse schafft.

Zunächst bildet sie die Ergänzung zu Art 1, indem sie dem Recht der Selbstverwaltung die Aufgaben gegenüberstellt, welche die Selbstverwaltung zu erledigen hat oder sich setzen kann. Sie erledigt damit vollends den Streit, der über dem Ausdruck „gesetzlich überlassene Angelegenheiten" des Art. 8 Abs. 1 GO 06 geschwebt hatte und dem die Fassung des Art. 1 GdeO dadurch aus dem Wege ging, daß sie die Selbstverwaltung einfach als gegebenen Begriff einstellte, wie er sich in den Lehrauffassungen gebildet hat[1]). Dadurch, daß Art. 2 ganz allgemein die Aufgaben der Gemeindeselbstverwaltung umschreibt, bezeichnet er in allgemeinen Zügen den gesamten Wirkungskreis der Gemeinden.

Bei der Vielseitigkeit der Gemeindeaufgaben mußte natürlich auch die neue Gemeindeordnung davon absehen, diese einzeln oder gar erschöpfend aufzählen zu wollen. Gewisse Aufgaben finden sich beim Wirkungskreis des Gemeinderats oder des Ortsvorstehers aufgeführt. Für alle Aufgaben der Gemeinden aber gilt der Grundsatz, daß sie dem Wohl der Gemeinde dienen müssen. Diese Wohlfahrtspflege kann auf geistigem, sittlichem, gesundheitlichem oder wirtschaftlichem

[1]) Vgl. oben § 4.

Gebiete liegen. Dabei ist das Wohl der Einwohner nicht gedacht als das Wohl unbedingt aller Einwohner. Es genügen vielmehr die Belange eines größeren Kreises derselben. Abs. 2 Art. 2 GdeO birgt den Grundsatz der Totalität und Universalität der Gemeindeaufgaben in sich. Die GO 06 hatte hiefür noch keine ausdrückliche Bestimmung. Abs. 2 stellt aber diesen Grundsatz der sogenanten sachlichen Selbstverwaltungsfreiheit ausdrücklich fest. Es folgt daraus die Kompetenzkompetenz der Gemeinden. Dies bedeutet, daß die Gemeinden jegliche Aufgaben übernehmen können, die mit ihrer Bestimmung vereinbar sind [1]). Es ist nicht notwendig, daß die betreffende Aufgabe geschichtlich zu den Obliegenheiten der Gemeinde gehört oder ihr ausdrücklich zugeteilt ist, sondern sie kann solche Aufgaben auch freiwillig und neu übernehmen. Voraussetzung ist nur, daß sie mit ihrer Bestimmung vereinbar sind. Weitere Voraussetzung ist, daß solche Aufgaben ihr nicht durch gesetzliche Bestimmungen entzogen sind. Aufgaben also, welche durch gesetzliche Vorschriften anderen Stellen zugewiesen sind, kann die Gemeinde nicht für sich in Anspruch nehmen. Andererseits hat sie selbstverständlich solche Aufgaben zu erfüllen, die ihr ohnehin schon gesetzlich obliegen, z. B. Straßenunterhaltung nach der Wegordnung vom 23. Oktober 1808 — Feuerwehreinrichtung nach der Landesfeuerlöschordnung vom 7. Juni 1885 — Ortsarmenfürsorge nach Art. 16 der Landesfürsorgeverordnung vom 13. Februar 1924 [2]). Innerhalb dieser soeben besprochenen Schranken ist es also der Gemeinde überlassen, durch freiwillige Uebernahme von Aufgaben ihren Wirkungskreis enger oder weiter zu gestalten. Es ist ihr weiter überlassen, die Durchführung der freiwillig übernommenen Auf-

---

[1]) Diese müssen also dem Wohl der Gemeindeeinwohner dienen, so wie es Abs. 1 festgelegt hat. — Daran hat auch die Streichung des diesbezüglichen Hinweises auf Abs. 1, welche in den Ausschußberatungen erfolgte, nichts geändert.

[2]) Gerade dieses Gesetz hat aber den Gemeinden auch die Aufgaben der sogen. gehobenen Fürsorge vorenthalten und den Amtskörperschaften zugewiesen. Art. 14 der Landesfürsorgeverordnung.

gaben nach ihrem Ermessen zu gestalten. Auch das liegt im Grundsatz der Kompetenzkompetenz und auch damit ist sie nur, wie mit der ganzen Selbstverwaltung überhaupt, an die Schranken der Gesetze gebunden.

Endlich befaßt sich Abs. 3 des Art. 2 GdeO mit den sogenannten Auftragsangelegenheiten [1]). Wie bereits oben ausgeführt, hat die Gemeinde auch staatliche Verwaltungsgeschäfte zu besorgen. Von einer ausdrücklichen Feststellung dieser Aufgaben hatte die GO 06 abgesehen und sie stillschweigend in die Selbstverwaltung des Art. 8 einbezogen. Dies hatte seinen Grund darin, daß auf Grund der geschichtlichen Entwicklung die Scheidung in eigene und übertragene Angelegenheiten in Württemberg im allgemeinen nicht so stark ausgeprägt war und sich nur bei der Ueberwachung der Gemeindeangelegenheiten durch den Bürgerausschuß und bei der Regelung der Staats- bezw. Dienstaufsicht augenfällig äußerte. Dem gegenüber stellt Art. 2 Abs. 3 GdeO die Verpflichtung der Gemeinden, bei Angelegenheiten der Staatsverwaltung mitzuwirken, ausdrücklich fest. Eine genaue, auch förmliche Abgrenzung der Auftragsangelegenheiten von denen eigenen Wirkungskreises, treffen indes beide Gemeindeordnungen nicht. Jedoch finden sich bei den Bestimmungen über den Wirkungskreis der hauptsächlichsten Organe der Gemeindeselbstverwaltung, des Gemeinderats und des Ortsvorstehers, in beiden Gemeindeordnungen die staatlichen Verwaltungsgeschäfte besonders erwähnt [2]). Als solche Angelegenheiten können für den Gemeinderat verschiedene Gebiete in Betracht kommen: Tätigkeit als Gemeindegericht, als Schätzungsbehörde für Grundstücke, Mitwirkung bei Aufstellung von Wahlkommissionen, bei Volkszählungen, Abgabe von Auskünften und gutächtlichen Aeußerungen. Dem Ortsvorsteher können staatliche Geschäfte in weitem Umfang über-

[1]) Vgl. oben S. 11 ff.

[2]) Vgl. Art. 30 Abs. 5 GO 06 und Art. 64 Abs. 5 GdeO, ferner Art. 63 Abs. 4 GO 06 und Art. 101 GdeO.

tragen sein, z. B. kann er Standesbeamter, Sühnebeamter, Vollstreckungs- und Zustellungsorgan der Gerichtsbarkeit, Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft und für Beurkundungen, Ausstellung von Zeugnissen oder Ausweisen zuständig sein oder mit Geschäften der Arbeiter- und Invalidenversicherung betraut sein, wofern solche Geschäfte nicht einem besonderen Beamten übertragen sind.

Schließlich gehört hierher auch noch die Verpflichtung der Gemeinden, für staatliche Zwecke Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen, z. B. für die Geschäfte des Grundbuchamts und des Vormundschafts- oder Nachlaßgerichts, (Art. 6, 50 und 72 des Ausführungsgesetzes zum BGB) oder für einen besonderen Standesbeamten (§ 8 der Min.Verf. vom 30. Oktober 1899, Reg.Bl. S. 861, Beil. 34).

Diese Mitwirkung bei der allgemeinen Staatsverwaltung kann ihren Grund in Gesetzen des Reichs oder des Landes haben. Die Gemeinden bleiben aber dabei lediglich Organe der Staatsverwaltung, d. h. des Landes. Abgelehnt wurde im Landtag ein Antrag, der die Gemeinden auch als Verwaltungsorgane unmittelbar des Reichs stempeln wollte, mit der Begründung, daß eine solche Bestimmung das Aufsichtsrecht über die Gemeinden spalten, die Gliederung der Verwaltung stören, und so den Belangen einer Verbesserung und Vereinfachung der Verwaltung abträglich sein würde.

§ 12.

Die Verwaltung des Gemeindevermögens.

I. Von dem großen Kreis der Aufgaben der Gemeinden ist die Verwaltung des Gemeindevermögens eine der wichtigsten und für die Selbstverwaltung bedeutungsvollsten. Denn das Gemeindevermögen bildet schließlich neben etwaigen Steuereinkünften die finanzielle Grundlage für ein selbstständiges Gemeindewesen, somit auch für die Möglichkeit Träger der Selbstverwaltung sein zu können.

Unter das Gemeindevermögen können die verschiedensten Dinge fallen, bewegliche und unbewegliche Vermögensgegenstände. Die Einteilung erfolgt nach der Zweckbestimmung in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen. Das erste umfaßt diejenigen Teile des Vermögens, welche unmittelbar öffentlichen oder Gemeindezwecken dienen, wie öffentliche Straßen, Wege, Anlagen, Amts- und Schulgebäude, Feuerwehrausstattungen u. a. m. Im Finanzvermögen aber sind solche Vermögensgegenstände inbegriffen, die einen Ertrag, insbesondere aber Mittel zur Bestreitung des Gemeindehaushalts abwerfen: Wälder, Steinbrüche, Kiesgruben, landwirtschaftliche Grundstücke, Mietshäuser, Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Jagd- und Fischereiverpachtung u. a. m. Den Gemeinden steht grundsätzlich das Recht zu, alle ihre Vermögensbestandteile selbst zu verwalten. Vielfach sind aber die Gemeinden nicht in der Lage, eine richtige Wirtschaft zu führen oder sie könnten das schon, aber würden das nicht immer tun. Sofern deshalb die Belange des Staates schwerwiegend mit ins Gewicht fallen, greift dieser regelnd ein. Er nimmt zunächst das aus Waldungen bestehende Gemeindevermögen vorweg und unterstellt es dem Körperschaftsforstgesetz vom 19. Februar 1902 (Reg.Bl. S. 45)[1]. Auch auf andern Gebieten sucht er eine Sicherheit dadurch zu erreichen, daß er Richtlinien und Grundsätze, aber auch zwingende Einzelvorschriften für die Verwaltung des Gemeindevermögens aufstellt und andererseits mißbräuchlicher oder nicht zweckentsprechender Verwaltung, die das Vermögen der Gemeinde gefährdet, durch entsprechende Vorschriften vorbeugt. Am augenfälligsten geschieht dies bei der Einschränkung privatwirtschaftlicher Betätigung der Gemeinden durch Art. 139 GdeO.[2]. Dies ist in der Gemeindeordnung eine Neu-

[1] Dies entspricht der seitherigen Regelung (vgl. Art. 138 Abs. 3 GO 06)

[2] Vgl. hierzu Begr. d. Entw. zu Art. 128 u. 129 Entw., Verh. d. Württ. Landtags 1924/28 Beil. Bd. 5 S. 423, ferner Verh. d. Württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 603.

erscheinung. Zur Zeit, als die GO 06 beraten wurde und zustande kam, beschränkte sich die privatwirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinden vorwiegend auf solche Betriebe, die für die Gesamtheit aus Gründen des allgemeinen Wohls, insbesondere der Gesundheit, für notwendig erachtet wurden (Krankenhäuser, Bäder u. a.) und die bei nur privatem Betrieb für die Benützung durch die Allgemeinheit sich zu teuer gestalten würden, oder aber auf sogenannte Versorgungsbetriebe, welche eine für den einzelnen zu gefährliche Möglichkeit der Ausbeutung der darauf angewiesenen Verbraucherkreise in sich schließen konnten (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke)[1]. Die Entwicklung der letzten Jahre vor dem Krieg und die Erfahrungen und Nöte, sowie auch die Möglichkeiten der Kriegs- und Nachkriegszeit, haben die Gemeinden fast zwangsläufig dazu gebracht, auch andere als die bereits angeführten privatwirtschaftlichen Betriebe sich zuzulegen (z. B. Mühlenwerke, Fabriken, Stein- und Schotterwerke, Verkehrsanstalten u. a.). Bei Übertreibung und Mißwirtschaft haben sich hier die schwersten Gefahren herausgestellt und unerfreulichste Vorkommnisse, z. B. der bekannte Fall Erbach, waren nicht selten die Folge. Solchen Gefahren will der Art. 139 vorbeugen und mit Recht. Er setzt darum Schranken in Abs. 1, des Inhalts, daß die privatwirtschaftliche Tätigkeit der Gemeinden weder nach Art und Umfang in einem Mißverhältnis zu ihrer Größe und Leistungsfähigkeit stehen darf, noch die Erfüllung ihrer öffentlichrechtlichen Aufgaben (Art. 2 GdeO) beeinträchtigen darf. Das ist eine durch die neuesten Erfahrungen vollauf gerechtfertigte Schutzmaßregel. — In Abschwächung des preußischen Grundsatzes, nach dem ein Überschuß solcher Betriebe einfach erzielt werden muß, verlangte deshalb der Entwurf[2], daß die Führung eines solchen Betriebs „grundsätzlich" nutzbringend, mindestens aber sich

[1]) Vgl. hiezu Begr. des Entwurfs zu Art. 128, 129 Entw.

[2]) Vgl. hiezu Art. 128 Abs. 2 Entw.

selbst tragend gestaltet werden soll[1]). Man begnügte sich dabei in Ansehung der verschiedenen Verhältnisse bei den einzelnen Gemeinden damit, in Gestalt einer Sollvorschrift Richtlinien nur allgemeiner Art aufzustellen. Die Gemeindeordnung kam in der Regelung des Art. 139 Abs. 2 den Belangen der Allgemeinheit noch weiter entgegen, indem sie nur in Gestalt einer „Soll"vorschrift zunächst fordert, daß der Betrieb mindestens seine Kosten, die Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und die Erneuerung der Einrichtung decke, und, erst in zweiter Linie, „möglichst" Ueberschüsse ergeben solle. Darüber hinausgehend ist durch die nunmehr zum Gesetzeswortlaut gewordene Scheef'sche Fassung klargestellt, daß es den Gemeinden natürlich nicht verwehrt ist, den ganzen Haushalt mit etwa erzieltem Ueberschuß zu decken[2]), wenn es glücklicherweise möglich sein sollte.

Im Interesse noch größerer Freiheit und Beweglichkeit gibt Art. 140 Abs. 1 GdeO den Gemeinden die Möglichkeit durch Gemeinderatsbeschluß in Abweichung von den vorher erwähnten Bestimmungen der Gemeindeordnung, die Betriebe im Haushaltsplan der Gemeinde mit dem voraussichtlichen Gewinn oder Verlust erscheinen zu lassen und die Beschlußfassung in Angelegenheiten der Betriebsverwaltung ganz oder teilweise einem Verwaltungsausschuß im Sinn des Art. 78 GdeO zu übertragen. Dieser Gemeinderatsbeschluß ist in den großen Gemeinden aufsichtsfrei, während er in kleineren Städten und Landgemeinden aus wohlerwogenen Gründen der Gefahr der oberamtlichen Genehmigung unterliegt. Auf der andern Seite besteht die Gefahr, daß solche Betriebe, wenn der private Wettbewerb ihnen gegenüber ausscheidet, ihre Monopolstellung in übermäßiger Weise oder ungebührlich ausnützen und dadurch der Allgemeinheit, zu deren Nutzen sie dienen sollen, Schaden zufügen. Einer solchen ungebühr-

[1]) Vgl. Begr. d. Entw. zu Art. 128 u. 129. Entw.

[2]) Vgl. Abg. Scheef in der 28. Sitzung des Württ. Landt. 1928/29 vom 28. Febr. 1929 Prot. Bd. 1 S. 605.

lichen Ausnützung der etwaigen Monopolstellung solcher Betriebe tritt Art. 140 Abs. 2 GdeO entgegen, und sucht die Belange der Allgemeinheit dadurch zu wahren, daß er bestimmt, daß privatwirtschaftliche Betriebe, bei denen der Wettbewerb gleichartiger privater Betriebe tatsächlich ausgeschlossen ist, so zu führen sind, daß das öffentliche Bedürfnis befriedigt wird, daß also den Belangen der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Natürlich darf dies nicht zu weit gehen, sondern es müssen, wie Art. 139 Abs. 2 fordert, mindestens die Kosten des Betriebs, der Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der Erneuerung der Einrichtungen gedeckt werden, bis zur Höhe dieser Kosten sind dann die Belange der Allgemeinheit erst in zweiter Linie zu berücksichtigen.

II. Mittelbar gehört zu der Beschränkung der Gemeinden auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung auch die Beschränkung zugunsten des Denkmalschutzes. Auf dem Gebiet des Denkmalschutzes hatte schon die GO 06 in Art. 117 Einschränkungen aufgestellt. Die beweglichen Denkmale sind in neuerer Zeit durch eine Reihe reichs- und landesgesetzlicher Vorschriften geschützt. Die Gemeindeordnung läßt sich daher mit der Regelung für unbewegliche Gegenstände genügen und bringt für den Schutz derselben eine Neuregelung, die unter Einschränkung auf die unbeweglichen Gegenstände dem Grundsatz nach die gleiche ist wie im seitherigen Recht, die aber gesetzestechnisch besser gefaßt ist, was Uebersichtlichkeit und Klarheit anbetrifft. Hierdurch wurde das Landesamt für Denkmalspflege als Genehmigungsinstanz und als Beschwerdeinstanz das Kultministerium bestimmt, welch letzteres nach Anhörung des Innenministeriums endgültig entscheidet. Eine gewisse Erweiterung bedeutet die Kannvorschrift des Art. 141 Abs. 3 GdeO [1]). Der Staat hat also nicht mehr ein Vorkaufsrecht kraft Gesetzes, und es ist der Fall denkbar, daß

[1]) Die Genehmigung kann von Bedingungen abhängig gemacht werden, insbesondere auch von der Verpflichtung zur Einräumung eines Vorkaufsrecht an den Staat, oder eine Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts.

die Genehmigung zur Veräußerung den Gemeinden auch ohne Vorbehalt eines Vorkaufsrechts für den Staat gewährt wird. Tatsächlich wird aber, wenn die Belange des Staates und Denkmalschutzes in Frage kommen, die Genehmigungsinstanz ein Vorkaufsrecht stets vorbehalten. Ein Entgegenkommen gegenüber den Gemeinden stellt auch Abs. 4 des Art. 141 dar, der eine Abwägung zwischen den Belangen und Notwendigkeiten der Gemeinden und denen des Denkmalschutzes zuläßt. Eine Einschränkung bedeutet die Hereinnahme auch der Verpfändung in Frage kommender Gegenstände unter das Genehmigungserfordernis[1]). Der Klarstellung dient die Bestimmung des Abs. 2, die von der erforderlichen Genehmigung des Landesamts für Denkmalspflege die Gültigkeit eines Veräußerungs- und Verpfändungsbeschlusses im Sinn des Abs. 1, abhängig macht.

III. Gewisse Aufgaben sind so beschaffen, daß die Gemeinden sie nicht allein, wohl aber im Verein mit andern Gemeinden oder andern Körperschaften erfüllen können, z. B. Elektrizitätsversorgung, Wasserversorgung, Gasfernversorgung, Wegeunterhaltung u. a. Diesem Umstand trug schon die GO 06 Rechnung in der Zulassung der Gemeindeverbände. Art. 184 GO 06 hatte dabei allerlei Möglichkeiten, wie Unterhaltung von Nachbarschaftsstraßen, Wasserzu- und -Abfuhr u. a. m. im Auge. Die neuere Zeit hat gezeigt, daß die bisher gebotenen gesetzlichen Möglichkeiten nicht ausreichen, besonders was die Grenzgemeinden betrifft, welche sich zweckmäßigerweise oft mit außerwürttembergischen Gemeinden oder öffentlichen Körperschaften hätten zusammenschließen sollen. Diesen Bedürfnissen hat die neue Gemeindeordnung Rechnung getragen und die örtlichen Schranken gelockert. Art. 307 GdeO ermöglicht nunmehr den Zusammenschluß württembergischer Gemeinden, Teilgemeinden, Amtskörperschaften und Zweckverbände

[1]) Die Genehmigung darf nicht versagt werden, wenn eine offensichtliche Notlage besteht, oder sonst zwingende Verhältnisse nachgewiesen werden und die Interessen des Denkmalschutzes nicht überwiegen.

mit außerwürttembergischen Körperschaften. Allerdings ist hier, da es sich um Belange weiterer Kreise, insbesondere aber des Staates handeln kann, Genehmigung des Innenministeriums erforderlich. Der Entwurf gibt hiezu die nötige Begründung, indem er zu Art. 316 Entw., dem jetzigen Art. 307 GdeO, ausführt: „Es sind hier verschiedene Möglichkeiten denkbar, z. B. die Beteiligung württembergischer Gemeinden usw. an einem bestehenden nichtwürttembergischen Zweckverband, oder die Beteiligung nichtwürttembergischer Gemeinden an einem bestehenden württembergischen Zweckverband, oder der Zusammenschluß württembergischer und nichtwürttembergischer Gemeinden usw. zu einem neuen Verband". Bei der Verschiedenheit der Verhältnisse in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in den einzelnen Ländern, bedarf es zu derartigen Beteiligungen und Zusammenschlüssen zunächst besonderer Vereinbarungen — gewöhnlich eines Staatsvertrags zwischen den beteiligten Ländern. Schon aus diesem Gesichtspunkt heraus muß daher für jeden einzelnen Fall dem Innenministerium die Genehmigung vorbehalten bleiben. — Was die Verfassung und Beaufsichtigung derartiger Verbände betrifft, so dürfen hiefür in der Regel in den erstgenannten Fällen die Vorschriften des andern Landes, in den an zweiter Stelle erwähnten Fällen diejenigen des württembergischen Rechts, und in den letztgenannten Fällen, die in der Vereinbarung getroffenen Bestimmungen Anwendung finden. Mit Absicht hat endlich der Entwurf nicht die Bezeichnung „Gemeindeverband" als den sich, vom württembergischen Standpunkt aus betrachtet, eine derartige Beteiligung oder Zusammenschluß darstellt, sondern den weiteren Begriff „Zweckverband" gewählt, um den verschiedenartigen Verhältnissen gerecht zu werden [1]).

Ganz allgemein — und dies ist besonders zu beachten — hat die Einrichtung der Zweckverbände eine weitere Ausgestaltung erfahren. Es handelt sich hier aber weniger um

[1]) Verh. württ. Landt. Beil. Bd. 5, Beil. 535, S. 455.

eine augenfällige Erweiterung der Selbstverwaltung — denn auf diesem Gebiet sind die erweiterten Möglichkeiten der Art. 304, 305 und 306 Abs. 1 mit der der Gemeindeordnung eigenen Vorsicht durch die Aufsichtsbestimmungen der Art. 305 Abs. 3 u. 4 und 306 Abs. 2 u. 4 weitgehend „gedeckt"—, als vielmehr um eine Fortbildung des Selbstverwaltungsrechts durch den Ausbau der Einrichtung der Zweckverbände.

Diese Zweckverbände sind keine eigentlichen Gebietskörperschaften, sie haben innerhalb ihres Kreises nicht alle Aufgaben zu erledigen, sondern nur ganz bestimmte. Im übrigen soll aber die Zweckverbandsbildung in denkbar weitem Maße möglich sein, nicht nur hinsichtlich des Kreises der möglichen Teilnehmer, sondern auch was die Aufgaben, die gesteckt werden, anbetrifft. Deshalb wird auch dem Staat und anderen öffentlichen Körperschaften und Anstalten ermöglicht, sich daran zu beteiligen, und Zweckverbände können sich nach Maßgabe des Abs. 2 des Art. 304 GdeO wiederum zu Zweckverbänden zusammenschließen oder sich an solchen beteiligen; endlich ist die in Art. 307 GdeO gegebene Möglichkeit nicht die einzige, sondern wofern andere gesetzliche Regelungen die Bildung solcher oder ähnlicher Verbände zulassen, wird diese durch die Regelung der Gemeindeordnung nicht ausgeschlossen, sondern davon gar nicht berührt[1]).

Der Aufgabenkreis der Zweckverbände wird überhaupt nicht beschränkt und für die Satzung werden nur gewisse Mindesterfordernisse aufgestellt. Die Staatsaufsicht wird beim seitherigen Stand belassen[2]). Die Erwerbung der Rechtsfähigkeit als Körperschaft des öffentlichen Rechts geschieht mit der Genehmigung der Satzung. Die Zweckverbände haben dann eine ähnliche Stellung wie die Gemeinden und die Bestimmungen für diese finden dann auf sie entsprechende Anwendung. Dabei ist für Zweifelsfälle zu beachten, daß für

[1]) Verh. des zweiten württ. Landtg. 1924/28 Beil. Bd. 5 Beil. 535, Begründung zu Art. 313 a. E. und die dort angezogenen Gesetze.

[2]) Vgl. Begr. d. Entw. zu Art. 314 Entw. Abs. 3 u. 4.

Zweckverbände, denen Gemeinden verschiedener Klassen angehören, die Bestimmungen für das der höchsten Klasse angehörende Verbandsmitglied Anwendung finden[1]). Das bedeutet abermals Entgegenkommen. Weiter gab es eine Verschiebung im günstigen Sinn hinsichtlich der Aufsichtsbehörden indem nun nicht mehr auf den Verbandssitz allein abgestellt wird, sondern vielmehr entscheidend ist, ob die Mitglieder den gleichen oder verschiedenen Oberämtern angehören. Ersterenfalls ist das Oberamt Aufsichtsbehörde, sonst die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftswesen. Diese Regelung ist klar und auch aus Gründen der Ueberparteilichkeit gutzuheißen[2]). Maßgebend hiefür war die Erwägung, auch den Anschein einer Begünstigung der Bezirksgemeinden durch das eigene Oberamt zu Lasten der übrigen Gemeinden von vornherein auszuschließen. — Die Regelung der Entscheidung von Streitigkeiten im Sinn des Art. 306 Abs. 4 GdeO entspricht der Regelung nach seitherigem Recht[3]).

Wie nötig der Ausbau dieser Einrichtungen gewesen war und wie gerechtfertigt die getroffene Regelung ist, ergibt sich am deutlichsten daraus, daß der Regierungsentwurf mit Ausnahme geringfügiger, meist gesetzestechnischer Verbesserungen glatt in die Gemeindeordnung übergegangen ist und höchstens einige Stimmen laut wurden, die gerade hinsichtlich des Zusammenschlusses, der über die Landesgrenzen hinausreicht, noch weitergehende Freiheit und Zwanglosigkeit haben wollten.

IV. Um nach diesen Zwischenausführungen wieder zum Gebiet der Gemeindevermögensverwaltung zurückzukehren, sei eingegangen auf den Grundsatz der Grundstockserhaltung, der eine weitere Sicherungsmaßnahme des Staates darstellt, mit dem Zweck, den künftigen Gemeindeangehörigen einen gewissen Teil des Gemeindevermögens, eben das Grundstocks-

[1]) Vgl. ebd. Art. 315 Abs. 2 Entw.
[2]) Ebd. Art. 315 Abs. 3 Entw. a. E.
[3]) Vgl. Begr. d. Entw. zu Art. 315 Abs. 4 Entw.

vermögen, ungeschmälert zu erhalten. Die diesbezüglichen Bestimmungen sind zwar vorwiegend von verwaltungstechnischer Bedeutung und müssen insoweit aus der Erörterung in dieser Abhandlung ausscheiden, soweit sie aber grundsätzliche Organisationsfragen oder Neuerungen gegenüber dem bisherigen Recht berühren, sollen sie hier Berücksichtigung finden. Von jeher schon unterscheidet man in der Gemeindevermögensverwaltung Grundstocksvermögen, Vermögen der laufenden Verwaltung und Restvermögen. In das Grundstocksvermögen fallen Bestandteile, welche nach Art und Bestimmung von dauerndem Bestand und daher den nachfolgenden Geschlechtern zu erhalten sind, während zur laufenden Verwaltung Vermögensvorteile gehören, welche nicht von dauerndem Besitzwert und zum Verbrauch für Aufwendungen der Gemeinde bestimmt sind[1]). Das Restvermögen umfaßt hauptsächlich Außenstände, Guthaben und den Wert von Vorräten, wovon aber rückständige Verpflichtungen abzuziehen sind. Der Grundsatz der Grundstockserhaltung ist eine alte württembergische Einrichtung und man unterschied dabei Liegenschaftsgrundstock und Geldgrundstock; auch sonst waren die Vorschriften eingehend und vielseitig. Auch die heutigen Vorschriften haben ihre letzte Wurzel in dem Grundstockserlaß des Ministeriums des Innern vom 11. September 1854 und die Art. 118—120 GO 06 fußten noch auf den Grundsätzen dieses Erlasses. Sie hatten aber als seitheriger Endpunkt der Entwicklung mit dem Ausbau dieser Vorschriften zu einer nicht mehr zweckmäßigen Scheidung des Gemeindevermögens in ertragsfähige und nichtertragsfähige Teile geführt, während sie auf der andern Seite eine Angleichung der nicht mehr zeitgemäßen im Jahre 1854 getroffenen Bestimmungen über die Zusammensetzung des Gemeindevermögens vermissen ließen. Allerdings muß gesagt werden, daß zur Zeit des Zustandekommens der GO 06 die Zusammensetzung des Gemeindevermögens auch noch

[1]) Hiezu gehören auch Erträgnisse aus dem Grundstocksvermögen, Steuern und andere Einnahmen der Gemeinde.

nicht zu einer Vielseitigkeit wie heute[1]) gediehen war. Außerdem war aber durch die Entwicklung bis zur GO 06 in einer gewissen Übertreibung des Grundsatzes der Grundstocksverhaltung dieser zu einer Art bloßer Rechnungsgröße umgestaltet worden, deren Bestandteile sich mit denen des übrigen Gemeindevermögens nicht mehr unter einen Hut bringen ließen, obwohl sie an und für sich gleichartig waren. Hier griff die Gemeindordnung ein und versuchte unter einer gewissen Beschneidung der seitherigen Entwicklung den Stoff neu zu gestalten. Zunächst förmlich, durch klarere und übersichtliche Fassung, aber außerdem auch sachlich dadurch, daß sie zwar noch scharf zwischen dem Grundstocksvermögen einerseits und dem der laufenden Verwaltung und dem Restvermögen andererseits unterscheidet, aber die an sich nicht sehr bedeutungsvolle Unterscheidung zwischen laufender Verwaltung und Restvermögen abschwächt. Ferner sucht sie den Vermögensbestandteilen, solange sie sich im Besitz der Gemeinden befinden, möglichst gleiche Stellung zuzusprechen, zumindest aber hier keine grundsätzliche Unterscheidung zu treffen; zwischen der Zugehörigkeit zum Grundstock oder zur laufenden Verwaltung tritt erst eine Unterscheidung ein, wenn es sich um Erwerb oder Veräußerung von Grundstücken handelt. Die Gemeindeordnung läßt deshalb grundsätzlich auch den Unterschied von ertragsfähigen und nichtertragsfähigen Grundstücken, von verzinslichen und anderen Kapitalforderungen fallen, und erklärt einfach alle Grundstücke und alle Kapitalforderungen bis zum Betrag des Grundstocksolls als Grundstocksvermögen mit der weiteren Folge, daß auch die Kosten der Erwerbung nicht ertragsfähiger öffentlicher Gebäude zu Lasten des Grundstocksvermögens gehen (Art. 143 GdeO). Ausgeschieden werden hiebei vom Grundstocksvermögen öffentliche Wege und Plätze (Art. 143 Abs. 2 Ziff. 1) und Bestandteile eines wirtschaftlichen Betriebs der

[1]) Es sei hier nur erinnert an die zahlreichen Anstalten verschiedenster Art und Errichtung privatwirtschaftlicher Betriebe.

Gemeinde, land- und forstwirtschaftliche Betriebe ausgenommen[1]). Gerade bezüglich der wirtschaftlichen Betriebe bestand nach der GO 06 die Streitfrage, ob solche oder Grundstücksteile, welche zu ihnen gehören, unter gewissen Voraussetzungen Bestandteile des Liegenschaftsgrundstocks sein können oder ob dies grundsätzlich allenthalben zu verneinen sei. Die Gemeindeordnung hat diese Streitfrage grundsätzlich mit Bejahung der letzteren Ansicht entschieden, auch bezüglich solcher Teile, die an sich zum Liegenschaftsgrundstock gehören könnten, im Fall der Veräußerung aus dem Anlagevermögen wächst der Erlös nach Art. 147 Ziff. 1 GdeO dem Geldgrundstock nur zu, wenn die Einrichtung ganz aufgehoben wird.

Klarer und eindeutiger sind endlich auch die Fälle geregelt worden, in denen Grundstocksmittel zur Deckung von Ausgaben der laufenden Verwaltung herangezogen werden können. Regelmäßig ist dies nur gegen Wiedererſatz möglich (Art. 150 GdeO) ausnahmsweise aber auch ohne Wiedererſatz, nämlich dann, wenn es sich um Bestreitung außerordentlicher Ausgaben handelt (Art. 148 Abs. 2 GdeO). Bei großen Städten ist dieser Eingriff in die Grundstocksmittel keinen besonderen Erfordernissen unterworfen, während in allen andern Gemeinden die Genehmigung der Regierungsbehörde notwendig ist.

V. Zur Verwaltung des Gemeindevermögens gehört auch die Verwaltung und Verteilung der Gemeindenutzungen. Da jedoch, wie bereits oben angeführt, die Bedeutung der Gemeindenutzungen zurückgegangen ist und weitergehende Ausführungen den Rahmen der Abhandlung überschreiten würden, muß davon abgesehen werden, an dieser Stelle näher darauf einzugehen. Die Verwaltung der Gemeindenutzungen ist gegenüber dem seitherigen Recht im Grund die gleiche geblieben.

[1]) Letztere gehören zum Liegenschaftsgrundstock, während erstere hauptsächlich eben als Bestandteile des betreffenden Betriebs (Gas-, Wasser-, Elektizitätswerk) gelten und somit nicht grundstocksfähig sind. Vgl. Art. 143 Abs. 2 GdeO.

Sie wurde nur erweitert durch die neu hereingekommenen Schutzbestimmungen des Art. 159 Abs. 2 gegen mißbräuchliche Benützung von Gemeindenutzungen. Die Verteilung richtet sich zwangsläufig auf die nach Art. 156 Abs. 1, 158, 161 und 162 Berechtigten.

Zu den Aufgaben der Gemeinde gehört auch die Verwaltung des örtlichen Stiftungsvermögens. Stiftungen im Sinn der Gemeindeordnung sind Zweckvermögen, welche nach rechtsförmlicher Willenserklärung des Stifters (unter Lebenden oder durch letztwillige Verfügung) einer von ihm gewünschten Bestimmung zugeführt werden sollen. Rechtlich gibt es hier zwei Wege: entweder Schaffung einer rechtsfähigen Stiftung, oder aber Schenkung in das Gemeindevermögen unter Bestimmung des Verwendungszwecks. In beiden Fällen ist eine Annahmeerklärung seitens der Gemeinde erforderlich. Ein solches Zweckvermögen kann aus Grundstücken, Anstalten der verschiedensten Art oder auch Geld bestehen, und teils kirchlichen, teils anderen Zwecken (gemischte Stiftung des Art. 188 GdeO), solchen der öffentlichen Armenfürsorge (Art. 187 GdeO) oder sonstigen wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken der Gemeinde oder ihrer Angehörigen (Art. 186 GdeO) dienen. Für den Kreis der Teilnahmeberechtigten und für die Verwaltung des Stiftungsvermögens ist in erster Linie der Wille des Stifters maßgebend. Hat dieser keine oder undurchführbare Bestimmungen getroffen, so werden als teilnahmeberechtigt grundsätzlich nur Gemeindebürger oder deren Kinder nach Maßgabe der Art. 165 vergl. mit Art. 166 u. 319 GdeO zugelassen. Auf die Verwaltung der Stiftungen finden im vorerwähnten Fall die in Art. 189, gegebenenfalls 188 oder in einer Verordnung nach Art. 190 GdeO festgesetzten Richtlinien und Grundsätze, sowie die Vorschriften über Verwaltung des Gemeindevermögens (Art. 191 GdeO) entsprechende Anwendung. Da auch die oben erwähnten Richtlinien des Art. 189 ganz denen für die Verwaltung des Gemeindevermögens entsprechen, so kann im folgenden eine gesonderte Behand-

lung des Stiftungsvermögens unterbleiben und es sei ein für allemal darauf verwiesen, daß, wenn nichts Abweichendes ausdrücklich festgestellt ist, die Grundsätze der Verwaltung des Gemeindevermögens auch für die Verwaltung der örtlichen Stiftungen gelten.

§ 13.

Der Gemeindehaushalt.

I. Mit der Verwaltung des Gemeindevermögens i. e. S. steht im Zusammenhang die Führung des Gemeindehaushalts. Wie der Staat seinen Staatshaushalt, so hat die Gemeinde ihren Gemeindehaushalt, dessen Führung durch die Gemeinde den Vorschriften der Art. 167/185 unterliegt. Großenteils handelt es sich hier um Bestimmungen verwaltungstechnischer Art, auf welche näher einzugehen nicht zum Zweck der Abhandlung gemacht werden kann; dies gilt insbesondere betreffs der Vorschriften der Art. 183 ff. über das Gemeinderechnungswesen. Soweit aber durch die Vorschriften das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in seinem sachlichen Bestand oder in seinen Organisationsfragen berührt wird, soll näher auf die bereffenden Bestimmungen eingegangen werden. Hier ist zunächst zu beachten die Aufstellung und Feststellung des Hauhaltsplans, welche eine der bedeutungsvollsten Selbstverwaltungshandlungen der Gemeindevertretung darstellt. Der Haushaltsplan hat zum Gegenstand die Gegenüberstellung und Abwägung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeindeverwaltung und ist daher völlig umfassend. Es sind in ihn einzustellen sämtliche Einnahmen und Ausgaben, welche sich bestimmt errechnen lassen. Für solche, bei denen das nicht möglich ist, ist ein mutmaßlicher Voranschlag einzusetzen und zwar in beiden Fällen die Bruttobeträge. Eine Ausnahme machen hier nur die privatwirtschaftlichen Unternehmungen, bei welchen eine Einstellung des schon ausgerechneten voraussichtlichen Gewinns oder Verlusts

zulässig ist.[1]) Da schon wegen der noch später zu erörternden Haushaltsplangebundenheit der Ausgaben eine möglichst genaue und vorsichtige Aufstellung der Posten geboten erscheint, ist es im Interesse der zweckmäßigen und einheitlichen Regelung dem Innenministerium überlassen, kleineren Städten und Landgemeinden die Form des Haushaltsplans durch Verordnung vorzuschreiben (Art. 167 Abs. 2 GdeO). Die Aufstellung des Haushaltsplans erfolgt nicht für beliebige Zeit, sondern für ein Jahr; das Rechnungsjahr der Gemeinden hat sich hiebei dem Rechnungsjahr des Landes und Reichs, das jeweils am 1. April beginnt, anzupassen. Ausnahmen für einzelne Einrichtungen und Anstalten, bei denen u. U. die letztere Bestimmung eine offensichtliche Unzweckmäßigkeit bedeuten könnte, kann das Innenministerium zulassen (Art. 168 Abs. 1 GdeO). Den Entwurf des Haushaltsplans hat grundsätzlich der Ortsvorsteher unter Mitwirkung des Gemeindepflegers, und wenn jener u. U. dazu nicht imstande ist, ein Verwaltungsaktuar oder sonst ein befähigter Gemeindebeamter, der vom Gemeinderat zu bestimmen ist, unter Mitwirkung der beiden Erstgnannten fertigzustellen (Art. 168 Abs. 2 und 4 GdeO). Dieser Entwurf ist dann bis spätestens 1. März des Kalenderjahres, in dem das neue Rechnungsjahr beginnt, dem Gemeinderat vorzulegen unter gleichzeitiger Unterbreitung von Vorschlägen für die Deckung des Bedarfs. Sodann ist er nach ortsüblicher Bekanntmachung eine Woche zur Einsicht aufzulegen, um den Gemeindeeinwohnern Gelegenheit zu geben, Einwendungen geltend zu machen. Es fragt sich, ob diese Bestimmung, welche in der Gemeindeordnung eine Neuerscheinung darstellt, eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden bedeutet. Die Wirkung dieser Bestimmung tritt erst zusammen mit Art. 169 Abs. 1 GdeO ein, der bestimmt, daß über Einwendungen Dritter Beschluß zu fassen ist. Dieser kann ausfallen wie er will, er ist mit dem übrigen Haushaltsplan der

[1]) Vgl. Art. 140 Abs. 1 GdeO und oben S. 135.

Aufsichtsbehörde vorzulegen und unterliegt dem allgemeinen Aufsichtsrecht des Staates. Hiebei ist zu beachten, daß gewöhnlich der Haushaltsplan der Gemeinden gesetzlich einwandfrei ist, daß also fast immer der Beschluß, welcher über die Einwendungen des oder der Dritten gefaßt wird, abschlägig ausfallen wird; daran kann in solchem Fall auch die Staatsaufsicht, der dieser Beschluß unterliegt, nichts ändern. War aber der Haushaltsplan gesetzlich nicht einwandfrei, so wird der Gemeinderat gewöhnlich der Einwendung stattgeben und den Haushaltsplan entsprechend umgestalten. Sollte er das nicht tun, dann kann die Staatsaufsicht eingreifen, — sie könnte das aber auch ohne die Einwendung des Dritten, denn der Haushaltsplan ist ihr ohnehin schon unterworfen, und sie hätte, auch ohne Einwendung des Dritten, den gesetzlich nicht einwandfreien Punkt beanstanden können. Höchstens bedeutet die Einwendung des Dritten eine Möglichkeit für diesen, die Staatsaufsichtsbehörde, falls sie es nicht merken sollte, auf Mängel und Fehler aufmerksam zu machen. Das bedeutet aber noch keine Vermehrung oder Verstärkung des staatlichen Aufsichtsrechts. Es kann sich aber auch nicht um eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden, nicht einmal im Sinn einer Teilung der Gewalten handeln. Denn die Möglichkeit, den Haushaltsplan einzusehen und Einwendungen dagegen anzubringen, steht allen Gemeindeeinwohnern, unbestimmt welchen und wie vielen, offen, und ist den Steuerzahlern der Gemeinde, den Gemeindeeinwohnern, gegeben, da bei Aufstellung des Haushaltsplans ihre oft zu verschiedenen Belange nicht immer die nötige Berücksichtigung finden können. Ein unmittelbares Recht aber, bei der Aufstellung des Haushaltsplans mitzuwirken, haben die Gemeindeglieder nicht, denn das ist Sache der von ihnen gewählten Gemeindevertretung, des Gemeinderats, in dem sich ihre Vertrauensmänner für die Belange ihrer Wähler einsetzen können. Ein Recht der unmittelbaren Mitwirkung der Gemeindeglieder außerhalb der Wahlen, etwa in Gestalt eines Gemeindeentscheids, hat

die Gemeindeordnung mit Recht nicht vorgesehen. Um aber Härten, besonders hinsichtlich der Steuerpflicht, zu vermeiden, wurde den Gemeindeeinwohnern durch Art. 168 Abs. 3 GdeO die Möglichkeit der Einsehung des Haushaltsplans vor der Feststellung desselben gegeben. Sie können nur Einwendungen vorbringen, über die bei Feststellung des Haushaltsplans Beschluß zu fassen ist (Art. 169 Abs. 1 GdeO), so daß ihre Gegenvorstellungen gegen diesen wenigstens zur Kenntnis des Gemeinderats gelangen, insbesondere auch der Gemeinderatsmitglieder, welche die Vertreter der betreffenden Gemeindeeinwohner im Gemeinderat sind und deren Belange wahrnehmen können. Man kann aber hiebei nicht von einer Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden reden, denn einmal handelt es sich dabei nicht um Belange des Staates, sondern darum, daß die Gemeindeglieder die Gelegenheit haben, ihre eigenen Belange wahrzunehmen. Andererseits kann aber auch nicht von einer Teilung der Gewalten gesprochen werden, denn bei Feststellung des Haushaltplanes steht den Gemeindeeinwohnern keine unmittelbare Möglichkeit zu, auf den Gemeinderat betreffs der Beschlußfassung einzuwirken, geschweige denn dabei selbst mitzuwirken. Es handelt sich also auch nicht um Einschränkung der Selbstverwaltungsbefugnis der Gemeindevertretung zugunsten der Gemeindeeinwohner, also um eine Teilung der Selbstverwaltungsgewalt, sondern um einen Sonderfall, der das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindevertretung unberührt läßt und den Gemeindegliedern dabei eine bloße Möglichkeit der „Mitwirkung durch Kenntnisnahme und Aeußerungen" gibt.

Im Zusammenhang damit ist das seitherige Einspruchsrecht der Höchstbesteuerten, die mindestens ein Viertel der auf Grundeigentum, Gebäude und Gewerbe fallenden Gemeindeumlagen bezahlen, mit seinem ganzen Instanzenzug von der Gemeindeordnung abgeschafft und durch eine bloße Zustellung einer beglaubigten Abschrift des Haushaltsplans ersetzt worden (vgl. Art. 168 Abs. 4 GdeO u. Art. 124 GO 06). Dies

geschah hauptsächlich im Hinblick auf die öffentliche Auflegung des Haushaltsplans und die damit geschaffenen Möglichkeiten, insbesondere die vorerwähnte Sicherung durch die Bestimmungen des Art. 169, sowie in der weiteren Erwägung, daß daneben die Bestimmungen des Art. 12 des Gemeindesteuergesetzes [1]) eine hinreichende Sicherung gegen Ueberspannung der Gemeindeumlage bieten. Die nunmehr geschaffene Zustellung soll nach grundsätzlicher Abschaffung des Einspruchsrechts der Höchstbesteuerten nur ein Entgegenkommen gegen diese sein, um ihnen die Geltendmachung etwaiger Einwendungen zu erleichtern.

Von einem weitergehenden Recht der Berufsvertretungen der Wirtschaft auf Anhörung bei Feststellung des Haushaltsplans hat die Gemeindeordnung abgesehen im Hinblick darauf, daß die Führung der Gemeindeverwaltung im allgemeinen und das Recht der Haushaltsplanfeststellung im besonderen grundsätzliche Sache der Gemeindeleitung, des Gemeinderats, sein und bleiben soll.

Nach Ablauf der Auflegungsfrist wird der Haushaltsplan vom Gemeinderat in öffentlicher Sitzung festgestellt, und dabei über etwaige Einwendungen und über die Deckung des Fehlbetrags, d. h. des Ueberschusses der Ausgaben über die Einnahmen, Beschluß gefaßt. Hiebei ist das Erfordernis der Oeffentlichkeit der Sitzung zwingend vorgeschrieben. Der so festgestellte Haushaltsplan ist dann unter Anschluß der Einwendungen und der darauf gefaßten Beschlüsse der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Dies ist für die großen und mittleren Städte die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung, für die übrigen Gemeinden das Oberamt. Dieser Aufsichtsbehörde war ursprünglich durch den Entwurf eine tatsächliche Mitwirkung in Gestallt einer Vollziehbarkeitserklärung zugedacht gewesen [2]). Die Verhandlungen

[1]) Vgl. Art. 12 des Gemeindesteuergesetzes vom 30. Juli 1923 in der Fassung vom 27. Juli 1923 (Reg. Bl. S. 283).

[2]) Vgl. Art. 159 Abs. 3 Entw. und Begr. z. Entw. Art. 157/59 gemeinsam, Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535, S. 429

im Landtag [1]) schwächten aber diese Vollziehbarkeitserklärung zu einem bloßen Einspruchsrecht gegen den Haushaltsplan ab [2]). Ist der Haushaltsplan endgültig vollziehbar, sei es, daß die Regierungsbehörde die zugebilligte Einspruchsfrist erfolglos hat verstreichen lassen, sei es, daß sie auf Einspruch ausdrücklich verzichtet hat, so sind nur die Posten inbegriffen, welche im Haushaltsplan enthalten waren. Ausgaben aber, welche im Haushaltsplan nicht enthalten waren oder dessen Ansätze überschreiten, dürfen vom Gemeinderat nur unter gleichzeitiger Bereitstellung der zu ihrer Deckung erforderlichen Mittel genehmigt werden. Hat dies eine Erhöhung der Umlage oder eine Nachumlage zur Folge, so bedürfen diese Weiterungen genau derselben Förmlichkeiten, wie der Haushaltsplan selbst. Die Bestimmungen des Art. 169 Abs. 4 stellen eine erhöhte Bindung an den Haushaltsplan und eine Erschwerung außerplanmäßiger Ausgaben dar, und sind unter dem Gesichtspunkt der Sicherung gegen unüberlegte und gefährliche Wirtschaft der Gemeinden getroffen. Sie sind in den meisten Fällen überflüssig, aber die wenigen bedauerlichen Fälle, in denen den Gemeinden das nötige Ermessen und Pflichtgefühl abgeht, machten die Neuaufnahme dieser Bestimmungen notwendig [3]).

II. Wie der Haushaltsplan bestimmt hat, so müssen auch die Mittel zur Bestreitung des Gemeindehaushalts aufgebracht werden. In erster Linie kommen hier die Einnahmen der Gemeinde in Betracht (vgl. Art. 170 GdeO). Sie können sich zusammensetzen aus den Erträgnissen des Gemeindevermögens [4]) und der wirtschaftlichen Unternehmungen. Ferner

[1]) Vgl. Verh. d. Württ. Landtags 1929 Prot. Bd. 1 S. 654 ff.

[2]) Über die rechtliche Natur der Vollziehbarkeitserklärung und des Einspruchsrechts der Regierungsbehörden wird am gegebenen Ort (§ 16 der Abhandlung) Näheres ausgeführt werden.

[3]) Vgl. Abg. Staatsr. Rath, Verh. d. W. Landt. 1929 Prot. Bd. 1 S. 659.

[4]) Werden zu diesem Zweck Verkäufe oder Verpachtungen von Vermögensteilen der Gemeinde vorgenommen, so haben diese grundsätzlich öffentlich zu erfolgen. Der Gemeinderat kann anders beschließen, aber auch wenn er dies nicht tut, ist von einer öffentlichen Versteigerung abzusehen bei Geringfügigkeit der Beträge (Art. 171 GdeO) Diese Bestimmung ist neu und dient der Vereinfachung der Verwaltung.

gehören hierher die Gemeindesteuern nach Maßgabe des Art. 5 des Gemeindesteuergesetzes vom 30. Juli 1923 in der Fassung vom 27. Juli 1929 (Reg. Bl. S. 283), und die den Gemeinden gesetzlich zustehenden Anteile an Reichs- und Landessteuern, endlich andere Leistungen des Staates oder der Amtskörperschaft, sei es, daß diese gesetzlich vorgeschrieben sind oder freiwillig gewährt werden,[1]) ferner Beiträge anderer öffentlichrechtlicher Körperschaften (Landesfürsorgebehörde) oder Einzelpersonen für Gemeindezwecke, Beiträge zu den Kosten der Herstellung und Unterhaltung öffentlicher Anlagen, Anstalten und Einrichtungen, sowie Benützungsgebühren für solche (Freibäder, Kanalisationsanlagen u. a.), endlich noch die Erträge der Stiftungen für Gemeindezwecke und schließlich Gebühren[2]) und Geldstrafen. Die Aufzählung des Art. 170 GdeO soll aber keineswegs erschöpfend sein, wie aus dem „insbesondere" hervorgeht, sondern es können noch andere Einnahmen der Gemeinde in Betracht kommen.

Der Betrag, der durch die Einnahmen nicht gedeckt wird, ist durch Gemeindeumlage aufzubringen. Er wird auf die im Gemeindebezirk vorhandenen Grundstücke, Gefälle, Gebäude und Gewerbe umgelegt. Die Vollziehung der Umlage, insbesondere ihre Höhe, steht nicht im Belieben der Gemeinde, sondern unterliegt den gesetzlich hierfür erlassenen Vorschriften[3]). Eine Gemeindeumlage kommt aber insoweit

[1]) Beiträge aus dem Ausgleichsstock oder Beiträge zu Straßen, Schulhäusern, Schulen, Lehrerbesoldung u. a.

[2]) Vgl. Verfügungen des Innenministeriums vom 2. November 1922 (Reg.Bl. S. 438) und 5. Januar 1924 (Reg.Bl. S. 32).

[3]) Vgl. Art. 9—12 des Gemeindesteuergesetzes vom 30. Juli 1923 in der Fassung vom 27. Juli 1929 (Reg.Bl. S. 283)
Die Beschlußfassung über die Höhe der Gemeindeumlage hat bei Feststellung des Haushaltsplans zu erfolgen (Deckung eines Fehlbetrags, vgl. insgesamt Art. 172 GdeO).
Auch die Reichsgesetzgebung hat durch die Notverordnung über die Erschließung von Einnahmen für die Gemeinden vom 26. Juli 1930 in die Festsetzung der Gemeindeumlage eingegriffen; § 6 Abs. 2 dieser Verordnung bestimmt, daß Gemeinden, welche mit ihrem Umlagesatz den Landesdurchschnitt übersteigen, für das Rechnungsjahr 1931 sowohl die Gemeindebiersteuer als auch die Bürgersteuer erheben müssen.

nicht in Frage, als zur Deckung des Fehlbetrags Restmittel nach Maßgabe des Art. 182 GdeO zu Gebote stehen. Restmittel sind solche Ueberschüsse, welche nach Deckung der Bedürfnisse, auch der außerordentlichen Ausgaben, sowie nach Abzug des Betriebskapitals verbleiben. Sie können für besondere Gemeindezwecke verwendet werden und regelmäßig wird bei Aufstellung des folgenden Haushaltsplans über ihre Verwendung, (oder Zurückstellung zu besonderer Verwendung) beschlossen. Geschieht dies nicht, so sind sie zur Deckung in den neuen Haushaltsplan einzustellen. Insoweit erniedrigt sich die Gemeindeumlage.

III. Unter die Mittel zur Bestreitung des Gemeindehaushalts hat die Gemeindeordnung auch die Gemeindedienste eingereiht. Diese sind ein geschichtliches Ueberbleibsel in der Gemeindeordnung, das aber seinen Wert keinesfalls ganz eingebüßt hat. Es kann nämlich Fälle geben, in denen die Gemeinde sich andere Abhilfe nicht beschaffen kann, so daß sie gezwungen ist, die Gemeindeeinwohner unmittelbar zur Dienstleistung heranzuziehen. Solche Fälle sind in erster Linie Notfälle, aber denkbar ist auch, daß andere Pflichtaufgaben der Gemeinde obliegen, zu deren Erfüllung der Gemeinde andere Mittel fehlen. Hier soll die Möglichkeit, Gemeindedienste anzuordnen, einen Ausweg schaffen. Die ursprüngliche Fassung des Entwurfs sah die Anordnung der Gemeindedienste, wie im bisherigen Recht, allgemein für Gemeindezwecke vor. Diese nicht mehr zeitgemäße Fassung wurde im Landtag dahin geändert, daß nur in Notfällen oder zur Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben [1]) Gemeindedienste angeordnet wer-

[1]) Als Hauptbeispiele kommen in Frage: Unterhaltung öffentlicher Wege Erhaltung des Gemeindevermögens, Maßnahmen zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, z B. Arbeits- und Fuhrleistungen zu Wegbauten und Wegunterhaltung, Waldarbeiten, Aufräumungsarbeiten bei Überschwemmung und Brandfällen, bei Waldbränden usw. Nicht aber fallen unter die hier erwähnten Bestimmungen die Feuerwehrdienste. Diese regeln sich nach der Landesfeuerlöschordnung und der Waldfeuerlöschordnung (vgl. Art. 179 Abs. 2 GdeO).

den können[1]). Die Bestimmungen über die Verpflichtung zur Leistung der Gemeindedienste kommen für die Erörterung an dieser Stelle nicht in Frage, soweit notwendig, sind die betreffenden Ausführungen schon im ersten Abschnitt des Hauptteils gemacht worden. Hier stehen nur zur Erörterung die zu leistenden Gemeindedienste selbst. Man kann hier die gewöhnlichen Gemeindedienste des Art. 173 Abs. 1 GdeO von den außerordentlichen des Art. 179 Abs. 1 unterscheiden, bei welch letzteren alle dienstfähigen Gemeindeeinwohner unterschiedslos herangezogen werden. Sie werden in der Regel zur Ausführung von Schutzmaßregeln, oder in Fällen dringender Gefahr angeordnet. Die näheren Bestimmungen über die Inanspruchnahme, insbesondere über Art, Umfang, Verteilung Ersatzleistung, Vollzug und Vergütung der Gemeindedienste, trifft der Gemeinderat (Art. 176 GdeO). Fachmännische Arbeiten können nicht gefordert werden (Art. 173 Abs. 2 GdeO). Sind Gemeindedienste notwendig, welche dauernd oder regelmäßig wiederkehren, so ist ihre nähere Regelung durch Gemeindesatzung zu ordnen (Art. 176 a. E.).

IV. Die Ausgaben werden von der Gemeindekasse auf Anweisung bezahlt. Grundsätzlich hat das alleinige Recht zur Anweisung der Gemeinderat. In der Nachkriegszeit waren auf diesem Gebiet vielfach Aenderungen ergangen, die zum Teil das Anweisungsrecht den veränderten Zeitverhältnissen anzupassen suchten, dies aber undurchsichtig gestaltet hatten[2]). Außerdem aber hatten sie auch tatsächliche Fortschritte und Erweiterungen gebracht. Die Gemeindeordnung nimmt diese Weiterentwicklung auf und erweitert sie zunächst dadurch, daß sie die Befugnis zu Anweisungen in dringenden Fällen

[1]) Vgl. hiezu die Ausführungen des Abg. Staatsrat Rath, Verh. d. Württ. Landtags 1929 Prot. Bd. 1 S. 667.

[2]) Vgl. Art. 133 GO 06 mit: Art. 3 Abs. 1 des Ges. vom 15. März 1919 (Reg. Bl. S. 25), § 1 Ziff. 11 der Verordnung des Staatsministeriums über Änderungen der GO 06 vom 29. März 1924 (Reg. Bl. S. 192) und die Verfügung des Ministeriums des Innern betr. die Änderung der Vollzugsverfügung zur GO 06 vom 25 März 1925 (Reg. Bl. S. 45)

den Ortsvorstehern sämtlicher Gemeinden unterschiedslos zubilligt (Art. 180 Abs. 2 Satz 1 GO06)[1]). Ferner schafft Art. 180 weitere Möglichkeiten durch Aufstellung einer entsprechenden Gemeindesatzung noch weitergehende Erleichterungen zu treffen. Zunächst was Anweisungen innerhalb bestimmter Schranken anbetrifft: Hier ist die Möglichkeit geschaffen, dem Ortsvorsteher Anweisungen für bestimmte Fälle grundsätzlich zu übertragen (Art. 180 Abs. 2 Satz 2). Ferner kann der Armenpfleger innerhalb bestimmter Grenzen zur Anweisung von Unterstützungen ermächtigt werden (Art. 180 Abs. 5). In großen und mittleren Städten kann diese Befugnis auch einem oder mehreren sonstigen Gemeindebeamten innnerhalb bestimmter Grenzen eingeräumt werden. Sie müssen aber vom Rechner unabhängig sein (Art. 180 Abs. 4). In solchen Städten besteht auch noch die weitere Möglichkeit, dem Ortsvorsteher die Befugnis zu Anweisungen „überhaupt" zu erteilen. Dieses „überhaupt" bedeutet eine Allgemeinermächtigung, und einen Verzicht auf bestimmte Schranken. Ein ähnliches Anweisungsrecht ist auch den Vorsitzenden von Abteilungen und Ausschüssen innerhalb des Geschäftskreises ihres Kollegiums erteilt (Art. 180 Abs. 3 Halbsatz 2). Wenn Einzelpersonen zu solchen Anweisungen ermächtigt sind, so haben sie solche dem Gemeinderat oder ihrem Kollegium beim nächsten Zusammentritt mitzuteilen. Das soll eine Sicherheit gegen Willkür oder Versehen der Einzelnen bilden. Es ist aber keine Mitteilungspflicht eines Kollegiums an den Gemeinderat vorgesehen worden, sondern man erachtete hier schon den Schutz der mehrfachen Zusammensetzung des Kollegiums für hinreichende Sicherheit. Sind einzelne beteiligt im Sinn des Art. 59 GdeO, so haben sie sich der Anweisung zu enthalten, auch wenn ihnen diese grundsätzlich zusteht.

[1]) Nach der vorstehend angezogenen Verordnung des Staatsministeriums vom 29. März 1924 und der ebendort angezogenen Verfügung des Ministeriums des Innern vom 25. März 1925 hatte diese Befugnis seither nur den Ortsvorstehern großer und mittlerer Städte und von Gemeinden erster Klasse zugestanden.

V. An dieser Stelle ist auch noch einzugehen auf die Möglichkeit von Schuldaufnahmen. Es kann nämlich den Gemeinden vielfach nicht möglich sein, die Mittel zur Deckung des Haushalts aufzubringen, weshalb sie manchmal darauf angewiesen sind, Schulden aufzunehmen, sei es für kürzere oder längere Zeit. Hier sind die Bestimmungen der Gemeindeordnung in Art. 181 gekennzeichnet durch eine Entwicklung nach der Richtung größtmöglichster Vorsicht und Sicherung gegen mißbräuchliche oder unüberlegte Schuldaufnahmen. Es sind den Gemeinden daher auf diesem Gebiet von der Gemeindeordnung erhebliche Beschränkungen auferlegt worden. Schon die Voraussetzungen für eine Schuldaufnahme sind beschränkt. Eine solche ist nur zulässig, wenn es sich handelt um Aufnahme zur Deckung älterer Schulden oder außerordentliche Ausgaben, die notwendig und von dauerndem Nutzen für die Gemeinde sind und aus anderen Mitteln ohne Ueberbürdung der Steuerpflichtigen nicht gedeckt werden können. Ferner werden die Vorschriften über Tilgung solcher Schulden gegeben. Sie sind nach bestimmtem, vor der Aufnahme festzusetzendem Plan in angemessener Zeit zu tilgen. Handelt es sich um Schulden zur Deckung wiederkehrender Bedürfnisse oder von Zeit zu Zeit erneuerungsbedürftiger Anstalten oder Einrichtungen, so darf die Tilgungsdauer nicht länger sein als die Zeitdauer bis zur Wiederkehr eines solchen Bedürfnisses oder die Lebensdauer der Einrichtung oder Anstalt. Die jährlichen Zinsen oder Tilgungsbeträge sind haushaltsplanmäßig aufzuführen und zu decken. Für die jährlichen Tilgungsbeträge wird, wofern sie nicht an die Gläubiger ausgezahlt werden, eine besondere Tilgungsrücklage geschaffen, der auch die Zinsen gutzuschreiben sind. Sie darf grundsätzlich auf die Dauer nicht für Gemeindezwecke verwendet werden. Soll sie vorübergehend einer solchen Verwendung etwa aushilfsweise zugeführt werden, so ist dazu die Zustimmung der Aufsichtsbehörde nach Maßgabe des Art. 181 Abs. 2 GdeO erforderlich. Eine Erleichterung be-

deutet, daß die Aufnahme von schwebenden Schulden von dieser Regelung ausgeschlossen ist. Der Begriff der schwebenden Schuld ist in Art. 218 Abs. 1 Ziff. 2 festgelegt. Es ist dies eine solche, die zur Bestreitung von im Haushalt eingestellten Ausgaben dient, und nach Eingang der haushaltsplanmäßigen Deckungsmittel vor dem Rechnungsabschluß, spätestens aber vor Neunmonatsfrist nach Ablauf des Rechnungsjahrs zurückgezahlt wird[1]). Diese ganzen Bestimmungen sind durch die Gefahren, die sich durch mißliche Erfahrungen auf diesem Gebiet herausgestellt haben, bedingt, und sollen eine Sicherung bilden. Zwar ist diese Sicherung in den meisten Gemeinden überflüssig, jedoch ist sie wegen der wenigen bedauerlichen Fälle, in denen die Gemeindeverwaltung sich der Tragweite ihrer Verantwortung in Bezug auf Rückzahlung, Tilgung und Verzinsung solcher Schulden nicht bewußt ist, geboten und soll einer Umgehung dergestalt, daß derartige Gemeinden durch alljährliche Aufnahme der schwebenden Schuld ihre Mißwirtschaft zu decken suchen, vorbeugen, da die Nachprüfung der Gemeinderechnungen durch die Aufsichtsbehörden nicht immer zeitig genug erfolgen kann.[2])

VI. Endlich ist in diesem Zusammenhang noch kurz zu berühren das Gemeinderechnungswesen, soweit es sich nicht lediglich um verwaltungstechnische Bestimmungen handelt. Die Gemeinden haben die Pflicht zur Rechnungsführung. Die Gemeinderechner haben über Einnahmen und Ausgaben Buch zu führen und Rechnung abzulegen (Art. 183 Abs. 1 GdeO). Die Rechnung muß einen Vergleich mit dem Haushaltsplan gestatten und der Vorschrift des Art. 123 Abs. 2 entsprechen. Die Gemeinden dürfen die Rechnung nicht abschließen, wann es ihnen paßt, sondern haben dies spätestens binnen neun Monaten nach Ablauf des Rechnungsjahrs zu tun. Dem Ab-

[1]) Soweit es sich um Staatsaufsichtsbestimmungen handelt, vgl. nächstfolgender Abschnitt § 16.

[2]) Vgl. hiezu Begr. d. Entw. zu den Art. 159 Abs. 4 und 173 Entw. und Verh d. Württ. Landtags 1928/29 Prot. Bd. 1 S. 671 f.

schluß folgt die öffentliche Auflegung während einer Woche und die Abhörung und Prüfung. Diese erfolgt in großen und mitleren Städten durch einen von der Gemeinde aufzustellenden Rechnungssachverständigen nach Maßgabe des Art. 185 Abs. 2 GdeO. In der Auswahl desselben sind die Städte beschränkt, er muß geprüfter Fachmann sein. Für die anderen Gemeinden ist die Regelung durch Verordnung des Ministeriums des Innern zu treffen. Deshalb gilt für diese Gemeinden die Bestimmung des Art. 184 Abs. 2 GdeO, nach welcher die Rechnung nach ihrer öffentlichen Auflegung mit sämtlichen Belegen und etwaigen Einwendungen Steuerpflichtiger[1]) dem Gemeinderat zur Durchsicht vorzulegen ist. Das stellt eine Berücksichtigung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden dar, als Gegengewicht dafür, daß sie auf die Bestimmung der Prüfungs- und Abhörungsbehörde keinen Einfluß haben. Die einzelnen Vorschriften verwaltungstechnischer Art sind durch Art. 185 Abs. 3 dem Verordnungsrecht des Innenministeriums vorbehalten.

§ 14.

Die Ortspolizei.[2])

In den bisherigen Ausführungen des Abschnitts war nur von solchen Aufgaben die Rede, welche das Wohl der Gemeinde fördern sollen. Die jetzt folgenden Erörterungen werden sich auf die Abwehrtätigkeit gegen Gefahren für die Gemeindewohlfahrt, auf die Ortspolizei, beziehen. Gegenstand der Ortspolizei ist also nur die Abwehr der Gefahren für das Wohl der Gemeinden und auf Grund der geschichtlichen Entwicklung haben die Gemeinden in Württemberg das Recht auf Verwaltung der Ortspolizei, aber auch nur der

[1]) Beachte: „Steuerpflichtige"

[2]) Vgl. hiezu insbesondere F. v. Köhler, Archiv des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 42 S. 206 ff. und Sartorius, JahrböffR, Bd. 13 S. 390 ff.

Ortspolizei, während alle andere Polizei grundsätzlich vom Staat verwaltet wird.[1]) Die Verwaltung der Ortspolizei stand übrigens auch im württembergischen Verfassungsstaat nicht immer ausnahmslos den Gemeinden zu. Zwar hatte das Verwaltungsedikt vom 1. März 1822 die Verwaltung der Ortspolizei zu einer Aufgabe des Ortsvorstehers gemacht, es bestanden aber Ausnahmen für Stuttgart, Tübingen und Wildbad. In Stuttgart wurde die Polizei auf Grund Vertrags des Innenministeriums und der Stadt Stuttgart von einer staatlichen Behörde gehandhabt. Kraft dieses Vertrags bezahlte die Stadt Stuttgart einen Kostenbeitrag an die Regierung und übertrug dieser, unbeschadet ihres Rechts selbst und des Rechts auf Kündigung des Vertrags, die Ausübung der ortspolizeilichen Befugnisse. In Tübingen hatten bis 1829 zwei Polizeibehörden bestanden. Einmal die übliche Polizei für die Stadt Tübingen und ihre Angehörigen, außerdem aber noch eine staatlich-akademische Universitätspolizei mit eigener Verwaltung und eigenen Organen. Als 1829 die Aufhebung der letzteren erfolgte, übertrug auch die Stadt Tübingen ihre städtische Polizei in ähnlicher Weise wie Stuttgart und auch unter Leistung eines Kostenbeitrags an den Staat. In Wildbad wurde ebenfalls auf Grund Vertrags jedes Jahr während der Badesaison die Polizeiverwaltung einem Regierungskommissar übertragen, der dann den Stadtschultheißen und den Oberamtmann zu vertreten hatte. Für die beiden erstgenannten Städte wurde die Sonderregelung durch Gesetz vom 12. April 1843 ausdrücklich festgelegt.

Die Novelle vom 6. Juli 1849 stellte aber in Art. 24 fest, daß keine Gemeinde in der Lage sei, vertragsmäßig die ihr zustehende Polizeiverwaltung an die Regierung zu übertragen, und deshalb wurde fortan die Ortspolizei von sämtlichen Gemeinden selbst verwaltet. Daran änderte auch die GO 06 nichts; erst die Entwicklung der Nachkriegszeit brachte, erstmalig durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 16. Dezember

[1]) Vgl. v. Köhler, a. a. O. S. 207.

1921 (Reg.Bl. 1922 S. 15), Neuerungen, welche in das Recht der Gemeinden auf Verwaltung der Ortspolizei eingriffen, indem sie in den großen und mittleren Städten zusamt Friedrichshafen die Verwaltung gewisser besonders wichtiger Zweige der Polizei, insbesondere der Sicherheits- und Kriminalpolizei, den Gemeinden abnahm und als staatliche Polizei neu gestaltete [1]). Dieses Polizeiverwaltungsgesetz hat verschiedene Aenderungen erfahren, und gilt nunmehr in der Fassung vom 24. August 1927 für sämtliche in diesem Gesetz aufgeführten Gemeinden. Diese letztere Fassung gilt auch für die Verhältnisse der neuen Gemeindeordnung.

Es ist zu beachten, daß für die württembergische Auffassung, wie sie sich im Lauf der Zeit entwickelt hat, eine Gegenüberstellung von Verwaltung und pfleglicher Tätigkeit einerseits, und Polizei und Zwang andererseits, eine untergeordnete Bedeutung hat, denn auch die Polizei kann sich pfleglicher Mittel bedienen. Es kann das Mittel des Zwangs nicht als ausschließlich bezeichnend für die polizeiliche Tätigkeit hingestellt werden. Dem Abwehrzweck hat die GO 06 das Mittel der Beschränkung der Bürger durch obrigkeitliche Gewalt zur Seite gestellt und dadurch den geschichtlich entwickelten Begriff verengert. Der Begriff der GO 06 liegt auch der neuen Gemeindeordnung zugrunde und bestimmt als Begriff der Polizei, was den Zweck anbetrifft, die Abwehr von Gefahren für das Gemeinwohl, was das Mittel anbetrifft, fügt sie den pfleglichen Mitteln die Möglichkeit der Beschränkung des einzelnen durch Befehl und Zwang hinzu.

Die Regelung, welche das Polizeiverwaltungsgesetz trifft, greift ein in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, in welchem die Ortspolizei nach Maßgabe des Polizeiverwaltungsgesetzes verstaatlicht ist, denn grundsätzlich steht nach der württembergischen Entwicklung den Gemeinden ein Recht auf Verwaltung der Ortspolizei zu. Ob sie diese kraft eigenen oder übertragenen Wirkungskreises führen, ist in der Lehre bestritten

[1]) Vgl. hiezu v. Köhler, a. a. O.

und kann für gegenwärtige Abhandlung dahingestellt bleiben, doch führte auch Art. 8 GO 06 die Verwaltung der Ortspolizei ausdrücklich als Beispiel der Selbstverwaltung der Gemeinden auf (vgl. Art. 8 Abs. 1 GO 06). Daran sollte auch das Polizeiverwaltungsgesetz dem Grundsatz nach nichts ändern[1]), sondern es sollte im Gegenteil als Ausnahme erscheinen und eine Ausdehnung über den gesetzlichen Umfang hinaus sollte nur zum Zweck der Aufrechterhaltung der staatlichen Sicherheit erfolgen[2]). Gleichwohl bestünde aber nach dem Polizeiverwaltungsgesetz die rechtliche Möglichkeit, beim Vorliegen dieser Voraussetzungen die gesamte Ortspolizei zu verstaatlichen. Doch würde eine solche Maßregel nachteilige Folgen haben insofern, als sie zu einer unzweckmäßigen Zerteilung von Verwaltungstätigkeit und polizeilicher Tätigkeit führen würde, denn fast jeder Zweig der Verwaltungstätigkeit schließt eine polizeiliche Befugnis in sich. Die Folge einer Vereinigung sämtlicher ortspolizeilichen Tätigkeiten in der Hand des Staates wäre, daß der Gemeinde die wohlfahrtsfördernde Seite der Verwaltungstätigkeit überlassen bliebe, während die mit Zwang und Befehlsgewalt ausgestattete Polizeitätigkeit in die Hand des Staates übergehen würde. Das würde den Verwaltungsgang schwieriger, teurer und weniger wirksam machen und könnte Anlaß zu Reibereien geben, wobei sich beide Teile beeinträchtigen und schikanieren würden anstatt sich in die Hand zu arbeiten. Den Belangen einer Vereinfachung der Verwaltung und der Stärkung ihres Ansehens wären solche Verhältnisse nicht zweckdienlich. Deshalb verbleiben außer der pfleglichen Polizeitätigkeit, welche ohnehin in allen Gemeinden grundsätzlich bei diesen verbleibt, auf andern Gebieten von Verwaltungstätigkeit polizeiliche Befugnisse auch noch bei den Gemeinden, in welchen die Sicherheits- und Kriminalpolizei verstaatlicht ist. Dadurch können

---

1) Vgl. Verh. d. Württ. Landtags 1921 Beil. 591 S. 39.
2) Verh. d. Württ. Landtags 1921 S. 2552 u. 2555

in diesen Gemeinden zwei Polizeiverwaltungskörper nebeneinander bestehen, zwischen deren Zuständigkeit die Scheidung oft schwer sein kann. Aber durch möglichst ausgearbeitete Bestimmungen über die Zuständigkeit und durch einigermaßen guten Willen können solche Streitfälle bis zur Seltenheit vermieden werden. Das liegt auch im Sinn der Bestimmung des Art. 4 Abs. 1 des Polizeiverwaltungsgesetzes, nach dem sich staatliche Polizeiämter und örtliche Gemeindeverwaltungen gegenseitig zu unterstützen haben. Was die Zuständigkeit zum Erlaß von ortspolizeilichen Vorschriften und Strafverfügungen betrifft, tritt in Gemeinden mit verstaatlichter Polizei das Polizeiamt an die Stelle des Ortsvorstehers, der sonst diese Befugnisse inne hat. Für die Strafbefugnis erhöht sich dann das diesem zur Verfügung stehende Strafmaß auf dasjenige des Oberamts. Um übrigens dem Gemeinderat die Möglichkeit zu unterbinden, einer Polizeiverordnung durch Versagen der Zustimmung Riegel zu schieben, entscheidet in solchen Fällen die für Erklärung der Vollziehbarkeit zuständige Behörde. Wird in einer Gemeinde die Polizei verstaatlicht, so hat der Staat u. U. Anspruch auf Gebrauchsüberlassung von unbeweglichen Sachen nach Maßgabe des Art. 13 Pol.-Verw.-Ges. Bewegliche Sachen gehen in diesem Fall unentgeltlich in das Eigentum des Staates über, wofern sie vorwiegend den Zwecken der nunmehr verstaatlichten Polizei zu dienen bestimmt waren und fallen ebenso unentgeltlich wieder zurück (Art. 12 Pol.-Verw.-Ges.). Haben Sachen und Einrichtungen neben den Zwecken der verstaatlichten Polizei überwiegend anderen Gemeindezwecken gedient, so behält sich der Staat wenigstens ein Mitbenützungsrecht für seine Polizei im bisherigen Umfang und gegen angemessene Entschädigung vor.

Schließlich sind die Gemeinden, deren Polizei vom Staat verwaltet wird, zu einem Kostenbeitrag nach Maßgabe der Art. 11 und 12 Pol.-Verw.-Ges. verpflichtet. Das erscheint gerechtfertigt, denn die Gemeinden ersparen einerseits Aufwendungen für eine eigene Polizei, während auf der andern

Seite die staatliche Polizei auch den Belangen der Gemeinde und ihrer Einwohner dient.

Den übrigen Gemeinden, in denen eine verstaatlichte Polizei nicht besteht, ist die Handhabung der Ortspolizei als grundsätzliche Selbstverwaltungsbefugnis überlassen. Sie wird aber nicht etwa in erster Linie durch den Gemeinderat ausgeübt, sondern durch den Ortsvorsteher. Der Gemeinderat hat nur zu beschließen in dem ihm durch Art. 202 Abs. 3 zugestandenen Fällen, dann nämlich, wenn es sich um Einrichtungen oder Vorschriften von längerer Dauer handelt oder um Angelegenheiten, welche mit Kosten verknüpft sind, oder welche ihm kraft besonderer gesetzlicher Vorschriften zugewiesen sind. Seine Zustimmungsbefugnisse nach Art. 51 und 52 Abs. 2 des Landespolizeistrafgesetzes bleiben ungeschmälert. Er kann auch, wenn es sich um Gemeinden mit mehr als 6000 Einwohner handelt, einen oder mehrere besondere Beamte zur Besorgung polizeilicher Geschäfte, und, wenn die Polizei nicht verstaatlicht ist, solche für die gesamte Polizei aufstellen, mit der Ermächtigung, innerhalb ihres Wirkungskreises sämtliche Befugnisse des Ortsvorstehers, den Vorsitz im Gemeinderat oder Abteilungen ausgenommen, auszuüben. Nähere Bestimmungen über den Wirkungskreis solcher Beamter sind durch Gemeindesatzung, welche der Genehmigung der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung unterliegt, zu treffen.

In Teilgemeinden gibt es die Einrichtung des Anwalts zur Unterstützung des Ortsvorstehers in der Ortspolizeiverwaltung. Auch in nicht selbständigen Teilgemeinden oder in Teilgemeinden ohne öffentliche Verwaltung oder in Nebenorten, die nicht zugleich Sitz des Ortsvorstehers sind, also auch in Gemeinden, die zu einer Bürgermeisterei gehören, kann ein Anwalt zum obgenannten Zweck bestellt werden. Es muß sogar einer aufgestellt werden, wenn das Oberamt dies verlangt. Diese Bestimmung war im seither geltenden Recht noch nicht getroffen, aber auch nicht notwendig, weil schon für die Teilgemeinde-

verwaltung ein Anwalt bestellt war. Der Anwalt wird vom Gemeinderat oder vom Gesamtgemeinderat aus der Zahl der im betreffenden Ort wohnenden wählbaren Gemeindebürger auf unbestimmte Zeit gewählt und bedarf der Bestätigung des Oberamts (wegen seiner Eigenschaft als Polizeibeamter, als der er der Aufsicht des Oberamts untersteht). Seine Entlohnung geht zu Lasten der Gemeindekasse bzw. der Gesamtgemeindekasse. Seine Tätigkeit umfaßt das Recht in dringenden Fällen polizeiliche Vorkehrungen zu treffen, oder im Fall vorläufiger Festnahme von Personen, die einer strafbaren Handlung verdächtig sind, die den Polizeibehörden zustehenden Befugnisse auszuüben, insbesondere also etwa diesen Personen die vorläufige Festnahme zu erklären. Die Strafbefugnis aber wurde dem Anwalt von der neuen Gemeindeordnung entzogen[1]).

Auch die Strafbefugnis des Ortsvorstehers — um damit wieder zum eigentlichen Inhaber der Ortspolizeiverwaltung zurückzukehren, — erfuhr gegenüber dem seitherigen Recht auch einige Umgestaltung. Wie bereits oben im geschichtlichen Teil ausgeführt, hatte die Verordnung der Reichsregierung über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Februar 1924 (RGBl. I S. 44), in deren Folge die Art. 164, 166 Abs. 3 und 202 Abs. 1 der GO 06 abgeändert worden waren, eine Erweiterung betreffs des Strafrahmens gebracht, insofern als von der in Art. 8 Abs. 2 der genannten Verordnung erteilten Ermächtigung zur abweichenden landesgesetzlichen Regelung, seither kein Gebrauch gemacht worden war. Nun haben sich aber auf diesem Gebiet Mißstände ergeben, dergestalt, daß den Ortsvorstehern vielfach der Blick für die Strafzumessung hinsichtlich der Geldstrafen mangelte, und unverhältnismäßig hohe Geldstrafen verhängt wurden.

[1]) Vgl. Art. 166 Abs. 3 GO 06 und Art. III der Verordnung der Reichsregierung über Vermögensstrafen und Bußen vom 6. Februar 1924 und Begr. z. Entw., Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 S. 435.

Außerdem ergaben sich, da die einen Ortsvorsteher sehr hohe, die andern vernünftigere Geldstrafen verhängten, Unterschiede, die der Notwendigkeit einer gewissen Einheitlichkeit hinsichtlich der Strafzumessung nicht gerecht wurden. Deshalb regelte die Gemeindeordnung diesen Stoff in Art. 204 neu. Man ging hier davon aus, daß betreffs der Haftstrafen keine Uebergriffe zu besorgen sind und andererseits der von der GO 06 gesteckte Strafrahmen von zwei Tagen zu nieder bemessen war, was sich insbesondere im Verhältnis der Ersatzfreiheitsstrafen zu den Geldstrafen klar ans Licht stellte. Es wurde daher der Strafrahmen bezüglich der Haft auf 6 Tage hinaufgesetzt, bezüglich der Geldstrafen aber vernünftigerweise auf den Höchstbetrag von 100 Mark beschränkt. Was Ersatzfreiheitsstrafen anbetrifft, kann nicht über das den Gemeindepolizeibehörden bezw. Ortsvorstehern zuerkannte Strafmaß von 6 Tagen Haft hinausgegangen werden (Art. 204 Abs. 2 GdeO). Die verhängten Geldstrafen fließen regelmäßig in die Gemeindekasse bezw. in die Gesamtgemeindekasse.

Die Gemeinden sind verpflichtet, die Verwaltungskosten der Polizei zu tragen, bereitzustellen und die notwendigen Einrichtungen zu treffen, insbesondere die geeigneten Kräfte anzustellen und zu besolden. Bei hauptamtlichen Polizeibeamten sind sie aber in der Auswahl auf die in Art. 206 Abs. 2 GdeO aufgeführten Fachleute beschränkt. Befreiung kann vom Ministerium des Innern erteilt werden. Für verwaltungstechnische Bestimmungen im Sinn des Art. 206 Abs. 3 GdeO ist Verordnungsrecht vorgesehen.

Neu in die Gemeindeordnung aufgenommen wurden die Bestimmungen des Art. 57 Gemeindeangehörigkeitsgesetzes über die Ausweisung (Art. 208 GdeO). Sie ist ein polizeiliches Mittel, das keineswegs ideal ist, das aber zur Bekämpfung unausrottbarer Verbrechensneigungen, welche sich besonders in größeren Gemeinden oder unter besonders gelagerten Verhältnissen finden, unentbehrlich ist[1]).

[1]) Vgl. Begr. z. Entw. Verh. W. Landt. 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 S. 436

In die Gemeindeordnung wurden diese Bestimmungen deshalb aufgenommen, weil der Gemeinderat hier ein Antragsrecht, und, wenn seinem Antrag nicht stattgegeben wird, ein Beschwerderecht (Art. 209 Abs. 2 GdeO) hat. Darin liegt eine polizeiliche Befugnis im Sinn des Art. 202 GdeO. Aber eine Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden bedeutet es, daß für eine solche Verfügung nicht die Ortspolizeibehörde, sondern die ihr übergeordnete Staatsbehörde, das Oberamt, in Stuttgart das Polizeipräsidium, zuständig ist. Diese Regelung erscheint durch die Schwere der Maßregel gerechtfertigt. Das Verfahren und die Prüfung der Voraussetzungen ist Sache der Staatsbehörde und muß aus der Erörterung hier ausgeschlossen bleiben.

Eine weitere Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts stellt es übrigens dar, daß diese Behörden auch die Möglichkeit haben, nicht nur auf Antrag des Gemeinderats, sondern auch von Amts wegen die Ausweisung zu verfügen.

§ 15.

Die Ortsgesetzgebung.

Die Befugnis, auf Grund gesetzlicher Ermächtigung innerhalb des Gemeindebezirks allgemeine Anordnungen mit rechtsverbindlicher Kraft zu erlassen (Selbstgesetzgebungsrecht), ist den Gemeinden erstmalig für das Gebiet des allgemeinen Gemeinderechts durch die GO 06 zugestanden worden, nachdem zuvor schon einzelne Gesetze[1]) den Gemeinden für bestimmte Fälle ein solches Recht eingeräumt hatten. Die Bestimmungen der GO 06 wurden an die allgemeinen Grundsätze über das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 8 Abs. 2 bis 7 GO 06) angehängt. Diese dort getroffenen

[1]) Sowohl durch Landesgesetzgebung: Landespolizeistrafgesetz, Bauordnung, Gemeindeangehörigkeitsgesetz, Ausführungsgesetz zum BGB, als auch durch Reichsgesetzgebung: Gewerbeordnung, Kranken- und Invalidenversicherung u. a. m.

Bestimmungen bargen das ganze Selbstgesetzgebungsrecht mit allen seinen Möglichkeiten zusamt den Aufsichtsbestimmungen usw. in sich. Dazu waren sie in der Fassung unübersichtlich und schwer verständlich. Die neue Gemeindeordnung von 1930 faßte deshalb die Bestimmungen über das Selbstgesetzgebungsrecht der Gemeinden neu, teilte sie auf und machte sie zum Inhalt eines besonderen Abschnitts „Ortsgesetzgebung". Durch diese Fassung haben diese Bestimmungen, die, soweit es sich nicht um Aufsichtsbestimmungen handelt, sachlich im ganzen die gleichen geblieben sind wie im seitherigen Recht, an Uebersichtlichkeit und Verständlichkeit gewonnen. Gleichzeitig ist ein Anlaß zu Mißverständnissen aus dem Wege geräumt: die Einreihung der GO 06 hatte oft den Eindruck erweckt, als ob die Selbstgesetzgebung ein Teil oder ein Ausfluß der Selbstverwaltung (i. e. S.) sei, dies ist jedoch eine schiefe Auffassung, denn die Selbstverwaltung hat es mit verwaltender und die Selbstgesetzgebung mit rechtssetzender Tätigkeit zu tun. Das ist grundsätzlich auseinanderzuhalten. Das Recht aber auf die Selbstgesetzgebung, d. h. auf die Befugnis für den Gemeindebezirk eigene Rechtsnormen mit allgemeinverbindlicher Wirkung zu erlassen, dieses Recht bildet, wenn es schon einmal gewährt wird, einen Zweig des Rechts der Gemeinden auf Führung der ihnen zuerkannten Selbstverwaltung[1]). Die von der Gemeindeordnung gegebenen Vorschriften gelten nur für die Verhältnisse, welche den Gegenstand der Gemeindeordnung bilden, nicht einbezogen also ist eine an anderem Ort und nach anderen Gesetzen zu treffende Regelung, auch ist die Regelung der Gemeindeordnung für künftige Gesetze nicht bindend. Für Erlaß solcher Ortssatzungen gilt nur das betreffende Gesetz, sowohl hinsichtlich eines etwa festzusetzenden Rahmens, wie hinsichtlich der Voraussetzungen des Erlasses. Man muß hier eine dreifache Möglichkeit unterscheiden[2]):

---

[1]) Anderer Ansicht Michel, Kommentar zur GO 06 Art. 8 Anm. 1.
[2]) Michel, a. a. O. Anm. 8.

1. Die Gemeinden sind *verpflichtet*, eine Angelegenheit durch Erlaß einer Satzung zu regeln, z. B. in den Fällen des Art 37 Abs. 2, 112 Abs. 1 und 3 GdeO,

2. ist möglich, daß die Gemeinde eine Sache regeln *wollen* und dies auf dem Weg der Erlassung einer Satzung tun müssen. Hierher gehören die Fälle der Art. 30 Abs. 2, 112 Abs. 2, 76, 62, 78, 80 Abs. 2, 180 Abs. 2—5 und 203 GdeO,

3. ist möglich, daß den Gemeinden die Regelung durch Satzung *oder* auch auf anderem Wege freigegeben wird, so in den Fällen der Art. 102 Abs. 4, 119 Abs. 2 und eine Reihe anderer Fälle des Dienstrechts der GdeO.

4. Zur letzten Gruppe endlich gehören die Fälle, die die Gemeindeordnung nicht erwähnt, wohl aber der Regelung *freigibt*. Jedoch dürfen solche Fälle nicht anderweitiger Gesetzgebung ausschließlich vorbehalten sein. Ein solcher Vorbehalt kann nicht nur ausdrücklich festgestellt sein, sondern sich auch schlüssig aus dem Zusammenhang ergeben.

Gegenstand einer Gemeindesatzung kann an sich jedes Gebiet der Gemeindeverwaltung sein, doch werden von Art. 210/12 GdeO nur die Gebiete der Gemeindeverwaltung betroffen, die von der Gemeindeordnung geregelt sind, nicht aber solche, die durch besondere Gesetze geregelt sind. Und auch für die so gekennzeichneten Gemeindesatzungen gilt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, d. h. sie dürfen anderen zur Zeit geltenden Rechtsnormen nicht zuwiderlaufen, wobei unter Rechtsnormen sowohl Gesetze wie auch Verordnungen oder Polizeiverordnungen zuständiger Behörden zu verstehen sind. Umgekehrt ist aber nicht eine besondere Ermächtigung notwendig, wofern die zu regelnden Gebiete im Rahmen des von der Gemeindeordnung betroffenen Stoffs liegen. Es handelt sich also in Art. 210 12 GdeO um eine Generalermächtigung für Aufstellung von Gemeindesatzungsrecht im Rahmen der Regelung durch die Gemeindeordnung.

Zuständig für die Errichtung einer Gemeindesatzung ist der Gemeinderat.

Eine Gemeindesatzung gilt als Recht, das die Gemeinden, die sie erlassen, selbst bindet und zwar ein für allemal, unabhängig von der Vertretung, unter der die Satzung zustande gekommen ist. Auch die Staatsbehörden sind an Beobachtung dieser Satzungen gebunden, ebenso wie jeder, der der Gemeinde als Rechtssubjekt gegenübertritt.

Insofern hat aber der Staat ein großes Interesse daran, daß das Gemeindesatzungsrecht nicht mit den Grundsätzen seines Rechts im Widerspruch steht, sondern sich diesem organisch eingliedert. Deshalb kann die Staatsbehörde durch Genehmigung mitwirken. Hierüber wird noch bei der Behandlung der Staatsaufsicht näher zu sprechen sein. Andernfalls hat die Staatsbehörde ein Einspruchsrecht gegen die Satzung. Sollte diese vor Ablauf der Einspruchsfrist vollziehbar werden, dann war nach der GO 06 und dem Entwurf eine Vollziehbarkeitserklärung der Regierungsbehörde notwendig. Das Vorliegen der Vollziehbarkeitserklärung oder das Nichtvorliegen des Einspruchs haben die Vollziehbarkeit der Satzung zur Folge. Eine Versagung der Vollziehbarkeit aus Zweckmäßigkeitsgründen ist nicht möglich, weshalb auch bei einem solchen Verfahren keine diesbezügliche Prüfung erfolgt. Das Zustandekommen der Satzung geschieht hier durch eine Handlung, und zwar durch Beschluß des Gemeinderats. Das darauffolgende Vollziehbarkeitsverfahren hat auf das tatsächliche Bestehen der Gemeindesatzung keinen Einfluß mehr, sondern nur für deren Gültigkeit.

Die Vollziehbarkeitserklärung des Art. 8 Abs. 3 GO 06 und das Einspruchsrecht des Art. 210 Abs. 3 GdeO weisen sachlich keine grundlegenden Unterschiede auf. Im Enderfolg sind sie sogar gleich, dadurch, daß eben nun die Satzung vollziehbar ist. Beide haben die Möglichkeit, die Satzung durch Zeitablauf vollziehbar werden zu lassen und der Zeitraum hiefür ist gegenüber der seitherigen Regelung von zwei

Monaten auf einen seit Vorlegung verringert worden. Hier tritt nun der Unterschied, der hauptsächlich ein Unterschied im Geist des Gesetzes ist, in Erscheinung. Die GO 06 bestimmte, daß, um die Satzung vor Fristablauf vollziehbar werden zu lassen, ein positiver Akt der Regierungsbehörde notwendig sei. Dies war die Vollziehbarkeitserklärung, die eine, wenn auch nur förmliche Tätigkeit der Regierungsbehörde erforderte. Dazu bestimmte § 8 Abs. 5 der Vollzugsverfügung zur GO 06, daß der Eintritt der Vollziehbarkeit ohne Bescheiderteilung (also durch Zeitablauf) tunlichst zu vermeiden sei. Man legte also Wert darauf, die einwandfrei befundene Gemeindesatzung für vollziehbar zu erklären, — hiebei also eine sachlich zwar nicht erhebliche, aber immerhin förmlich nach außen wirkende Tätigkeit auszuüben. Die Gemeindeordnung von 1930 fordert diese Erklärung nicht mehr. Sie begnügt sich einfach damit, der Staatsbehörde die bloße Einspruchsmöglichkeit zu geben und wenn sie die Satzung nicht durch Ablauf der Einspruchsfrist vollziehbar werden lassen will, dann kann sie zuvor — das ist für die vornehmere Art und Weise der neuen Gemeindeordnung bezeichnend — auf Erhebung eines Einspruchs „verzichten".

Der Einspruch ist zu begründen und dem Gemeinderat zu eröffnen. Er kann aber nur auf die seitherigen Voraussetzungen für Versagung der Vollziehbarkeit gestützt werden. Dies sind drei Fälle:

1. Die Gemeindesatzung steht im Widerspruch mit dem Gesetz, d. h. mit irgend einer Rechtsnorm,
2. die Gemeindesatzung verletzt Rechte Dritter, und
3. sie schädigt das öffentliche Wohl.

Ist von der Staatsbehörde kein Einspruch erhoben oder darauf verzichtet worden, so ist die Gemeindesatzung öffentlich bekannt zu machen. In Kraft tritt sie nach ihrer eigenen Bestimmung oder, wenn eine solche fehlt, am Tag nach ihrer Bekanntmachung. Das bedeutet eine Abweichung gegenüber dem seitherigen Recht, welches sie in diesem Fall mit der

Bekanntmachung hatte in Kraft treten lassen. Da die Satzung u. U. auch die Belange weiterer Kreise als nur die der Gemeinde treffen kann, ist die Art der Bekanntmachung dem staatlichen Verordnungsrecht vorbehalten worden.

Ist die Satzung in Kraft getreten, so ist auch der Staat und Dritte, insbesondere aber die Gemeinde selbst, für die Verhältnisse, welche sie regelt, an sie gebunden. Eine Abweichung von den Vorschriften der Gemeindesatzung ist nur in einzelnen Fällen besonderer Art, unter der Voraussetzung, daß dabei nicht Rechte Dritter, erhebliche Belange Dritter oder der Gemeinde selbst beeinträchtigt werden, möglich. Die Gemeinde kann die Befreiung aber nicht selbst erteilen, sondern zuständig hiefür ist dieselbe Behörde, die für die Erhebung des Einspruchs oder für Genehmigung zuständig wäre. Aenderungen oder Aufhebung einer Gemeindesatzung unterliegen entsprechenden Erfordernissen wie das ursprüngliche Zustandekommen einer solchen (Art. 210 Abs. 6 GdeO).

Schließlich ist noch einzugehen auf die Möglichkeit, daß gewisse Bestimmungen einer Gemeindesatzung mit dem Gesetz in Widerspruch stehen. Es ist hier einmal der Fall denkbar, daß infolge späterer entgegenstehender gesetzlicher Regelung diese Bestimmungen gesetzwidrig geworden sind, oder aber, daß sie es von Anfang an gewesen sind und dies nun mit einem Mal zutage tritt. Hier kann sie der Gemeinderat mit dem Gesetz in Einklang bringen[1]) oder können sie für kraftlos erklärt werden. Zuständig hiefür sind zum Zweck größerer Rechtssicherheit die vermöge ihrer höheren Einsicht dazu geeigneten Behörden: grundsätzlich überall das Innenministerium neben („auch" in Art. 211 GdeO) diesem für kleinere Städte und Landgemeinden auch die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung.

[1]) Zu beachten aber Art. 210 Abs. 6 GdeO.

5. Abschnitt.

§ 16.

Die Staatsaufsicht.

I. Die Ausführungen am Ende des vorigen Abschnitts haben bereits in das Gebiet der Staatsaufsicht hineingeführt, deren Wesen und rechtliche Eigenart im allgemeinen die Einleitung in kurzen Zügen aufgezeichnet hat. Gewisse Gebiete der Staatsaufsicht über die gemeindliche Selbstverwaltung werden bei der Regelung der Gemeindeordnung besonders behandelt, z. B. die Aufsicht über die Verwaltung der Gemeindestiftungen (Art. 219, 220 GdeO) und über die Polizeiverwaltung (Art. 223 GdeO). Eine solche Sonderregelung hatte schon die GO 06 (Art. 191, 192 und 194 GO 06) getroffen. Gewisse Gebiete hatte sie ganz von ihrer Regelung ausgeschlossen, so die Bewirtschaftung der Gemeindeforsten, die Gemeindegerichtsbarkeit und die Aufsicht in Auftragsangelegenheiten (Art. 193 GO 06). Dem folgte auch die neue Gemeindeordnung (Art. 221 und 222 GdeO). Für gegenwärtige Abhandlung beachtenswert ist dabei nur die Aufsicht über die Auftragsangelegenheiten. Die Aufsichtsbefugnisse der staatlichen Behörden richten sich dabei jeweils nach der gesetzlichen Vorschrift, welche die Angelegenheit der Gemeinde übertragen hat. Die Aufsichtsbehörden können in Durchführung ihrer Aufsichtsbefugnisse Weisungen oder Anordnungen geben, denen dann die Gemeinde Folge zu leisten hat. Umgekehrt muß diese Dienstaufsicht über die Ueberwachung der ordnungsgemäßen Durchführung beschränkt bleiben. Dabei ist es unerheblich, ob die Gemeinde förmlich beauftragt oder nur um Durchführung einer solchen Anordnung ersucht worden ist.

Trotzdem aber die Aufsicht über die Auftragsangelegenheiten sich nicht nach den Aufsichtsbestimmungen der neuen Gemeindeordnung richtet, kann die Zwangseinschreibung des Art. 217 GdeO auch im Weg der Dienstaufsicht vorgenommen werden, wenn es sich um eine öffentliche Verbindlichkeit der Gemeinde handelt. Voraussetzung hiebei ist aber, daß die Gemeinde verpflichtet ist, und, wenn dabei eine Gemeindebehörde tätig werden muß, diese in Vertretung der Gemeinde handelt. Ausgeschlossen ist also diese Möglichkeit, wenn es sich um eine Auftragsangelegenheit unmittelbar eines Gemeindebeamten handelt.

Die Art. 213 ff. GdeO regeln eingehend nur die Staatsaufsicht über die Eigenverwaltung der Gemeinde und stellen hier die hauptsächlichsten einschlägigen Bestimmungen zusammen. Außerdem finden sich aber in einzelnen Fällen Aufsichtsbestimmungen angegliedert. Soweit sie für die Abhandlung in Frage kommen, wurde auf sie am gegebenen Ort eingegangen.

Bei der Kritik über die neue Gemeindeordnung sind neben manchen anderen auch die Bestimmungen über die Staatsaufsicht und die Regelung der Gemeindeordnung als rückständig und die Verwaltungsfreiheit und Entwicklung der Gemeinden hemmend bezeichnet worden. Es wird bemängelt, daß gerade hinsichtlich der Staatsaufsicht diejenigen Zugeständnisse an die Gemeinden nicht gemacht worden seien, die hätten gemacht werden können. Auf diese Streitfragen, bei welchen meist noch politische Gesichtspunkte mitspielen, kann hier nicht eingegangen werden. Die Abhandlung hat sich zu befassen mit der Gemeindeordnung so, wie sie nun einmal ist, und nicht, wie sie sein könnte. Tatsächliche Änderungen und Lockerungen der Staatsaufsicht werden bei den Erörterungen berücksichtigt werden. Jedenfalls liegt es auch in der Absicht des Gesetzgebers, daß das Aufsichtsrecht des Staates nicht kleinlich oder schikanös gehandhabt wird. Auch die Begründung des Entwurfs, zu Art. 222—236 Entw. gemeinsam a. E., weist darauf hin, daß es weniger darauf ankommt, die

Zahl der Fälle der sogenannten vorbehaltenen Mitwirkung der Aufsichts- und Regierungsbehörden möglichst zu verringern, als dafür zu sorgen, „daß das Aufsichtsrecht von den zu seiner Wahrung berufenen Stellen in einem Geist und in einer Form ausgeübt wird, der jede Absicht der Bevormundung fern liegt, die vielmehr die grundsätzliche Achtung vor dem Selbstbestimmungsrecht der Gemeinden und seiner staatspolitischen Bedeutung klar erkennen läßt". — Diese Bestimmung sollte als Abs. 2 des Art. 222 Entw. in das Gesetz ausdrücklich aufgenommen werden, konnte aber bedauerlicherweise, trotzdem sie vom Ausschuß aufgenommen worden war, in zweiter Lesung nicht durchdringen; für die Auslegung der Staatsaufsichtsbestimmungen ist sie gleichwohl von maßgebender Bedeutung.

Was die zur Ausübung des Aufsichtsrechts berufenen Behörden betrifft, so bestimmt die Gemeindeordnung als Oberaufsichtsbehörde grundsätzlich das Innenministerium (Art. 213, 219 Abs. 1 u. 223 Abs. 1 GdeO), mit einer Ausnahme: wenn es sich im Fall der Aufsicht über die Polizeiverwaltung um wirtschaftspolizeiliche Angelegenheiten handelt, ist Oberaufsichtsbehörde das Wirtschaftsministerium.

In die unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse teilen sich verschiedene Behörden: regelmäßig ist das Oberamt Aufsichtsbehörde für kleinere Städte und Landgemeinden (Vgl. Art. 213, 219, 223 GdeO), in Sachen der Polizeiverwaltung auch für alle anderen Städte (Art. 223 GdeO) ausschließlich Stuttgart, wo das Polizeipräsidium die entsprechende Stellung einnimmt. In Angelegenheiten gemischter Stiftungen erfolgt Zuziehung oder Anhörung kirchlicher Behörden nach Maßgabe des Art. 219. Im übrigen ist für große und mittlere Städte die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung Aufsichtsbehörde. In gewissen gesetzlich bestimmten Fällen tritt als Aufsichtsbehörde nach Art. 213 auch der Bezirksrat ein, hauptsächlich dann, wenn Fälle in Frage kommen, wo eine gewisse Gewähr dafür geschaffen

werden soll, daß den örtlichen Verhältnissen und den Belangen der Beteiligten eine individuelle Würdigung oder ein besonderer Rechtsschutz zuteil werden soll[1]). Dies bedeutet ein Entgegenkommen gegenüber den Beteiligten, da der Bezirksrat vermöge seiner Zusammensetzung für Berücksichtigung örtlicher und volkstümlicher Verhältnisse und Anschauungen eine besonders geeignete Behörde darstellt.

II. Gegenstand der Aufsicht ist die gemeindliche Selbstverwaltung schlechthin, doch sind gewisse Zweige derselben aus der Regelung der Gemeindeordnung ausgenommen. Hierher gehört, wie bereits erwähnt, das Gebiet der Auftragsangelegenheiten zuzüglich der Gemeindegerichtsbarkeit[2]); hier ist auf die einschlägige besondere Gesetzgebung verwiesen. Auch die Aufsicht über die Bewirtschaftung der Gemeinde- und Stiftungswaldungen wird mit Ausnahme der Zuständigkeitsbestimmung des Art. 221 nicht von der Gemeindeordnung geregelt, sondern von dem Körperschaftsforstgesetz[3]). Eine besondere Regelung im Sinn eines verstärkten Aufsichtsrechts, das über die üblichen Schranken hinausgeht, ist berechtigterweise für das Gebiet der Polizeiverwaltung getroffen.

Die allgemeine Staatsaufsicht ist gesetzlich festgelegt und beschränkt auf die Rechtsaufsicht d. h. darauf, daß die Gemeinden die ihnen gesetzlich zustehenden Befugnisse nicht überschreiten (Art. 214 Abs. 1 Ziff. 1), ferner, daß sie gesetzliche Vorschriften über das Verfahren bei Verwaltung von Gemeindeangelegenheiten, insbesondere des Gemeinde- und Stiftungsvermögens, beobachten (Art. 214 Abs. 1 Ziff. 2) und

---

[1]) Vgl. hiezu die Art. 31 Abs. 3, 32 Abs. 2, 41 Abs. 4, 54 Abs. 1 und 210 Abs. 3 und 212 GdeO.

[2]) Vgl. Hegler, „Das Gemeindegerichtsverfahren in Baden und Württemberg", Freiburg 1910.

[3]) Vgl. Körperschaftsforstgesetz vom 19. Februar 1902 (Reg. Bl. S. 45) mit seinen Aenderungen, 1906 (Reg. Bl. S. 323), 1920 (Reg. Bl. S. 566), 1922 (Reg. Bl. S. 554), 1925 (Reg. Bl. S. 131) und die Vollzugsverfügung hiezu vom 14. April 1902 (Reg. Bl. S. 104) mit Änderungen 1922 (Reg. Bl. S. 544), 1923 (Reg. Bl. S. 72), 1924 (Reg. Bl. S. 59) und 1925 (Reg. Bl. S. 131).

auf die Pflichtaufsicht, d. h., daß die Gemeinden, die ihnen gesetzlich obliegenden oder mit Genehmigung der Aufsichts- und Regierungsbehörden übernommenen öffentlichen Verbindlichkeiten erfüllen (Art. 214 Abs. 1 Ziff. 3). — Damit unterscheidet sich die württembergische Regelung grundsätzlich von der preußischen. In Preußen ist es Aufgabe der Staatsaufsicht dafür zu sorgen, daß die Verwaltung der Gemeinden fortwährend in dem vorgeschriebenen Gang bleibt und angezeigte Störungen beseitigt werden [1]), wodurch eine ganz allgemeine Staatsaufsicht ausgelöst wird, welche nicht nur nach dem Gesetz, sondern auch nach Ermessensfragen ausgeübt werden kann.

III. Zur Durchführung ihrer Aufgaben können sich die Aufsichtsbehörden verschiedener Mittel bedienen. Außer den ausdrücklich im Gesetz angeführten, und nachfolgend noch näher zu besprechenden Möglichkeiten der Aufhebung ungesetzlicher Beschlüsse, der Zwangseinschreibung, sowie dem ebenfalls noch näher zu besprechenden Erfordernis der Genehmigung für bestimmte Handlungen und Beschlüsse der Gemeindeverwaltung, stehen den Aufsichtsbehörden noch andere im Gesetz nicht näher hervorgehobene Mittel zur Verfügung.

Die Aufsichtsbehörden müssen zunächst die Möglichkeit haben, sich über den Stand und die Handlungen der Selbstverwaltung zu unterrichten, um überhaupt die Aufsicht tätigen zu können. Zu diesem Zweck können sie sich Beschlüsse und deren Unterlagen, sowie sonstige Akten, insbesondere Verhandlungsniederschriften, vorlegen lassen, sie können die Registerführung der Gemeinde nachprüfen, Auskunft und Berichte einfordern, nicht nur von Fall zu Fall, sondern auch regelmäßig von Zeit zu Zeit. Endlich hat die Aufsichtsbehörde auch die Möglichkeit, örtliche Prüfungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere für die Gemeindevisitationen, welche regelmäßig von Zeit zu Zeit, unter Umständen aber auch einmal außerhalb

[1]) Vgl. Entsch. d. preuß. Oberverwaltungsgerichts vom 9. Mai 1893 Bd. 25 S. 46 ff., vom 28. Mai 1895 Bd. 28 S. 95 f. und 14. März 1899 Bd. 35 S. 118.

der Reihe, auf besonderen Anlaß hin, stattfinden können. Außer den Gemeindevisitationen können auch noch andere Prüfungen, welche sich nicht auf die ganze Gemeindeverwaltung erstrecken, regelmäßig oder aus besonderem Anlaß vorgenommen werden (z. B. Kassenvisitationen). Schließlich ist noch zu beachten, daß auch den Gemeinden gegenüber die allgemeinen Mittel des Verwaltungszwangs, Ersatzvornahme, Verhängung von Ungehorsamsstrafen u. a., angewandt werden können. Im schlimmsten Fall kann einer Gemeinde auf dem Weg der Gesetzgebung das Recht der Selbstverwaltung entzogen werden und ihre Verwaltung unmittelbar dem Staat unterstellt werden, wie dies z. B. bei der Gemeinde Schloßberg der Fall ist.

Für gewisse Fälle ist den Aufsichtsbehörden ein Einspruchsrecht oder eine Vollziehbarkeitserklärung vorbehalten (Gemeindesatzung, Haushaltsplan). Noch weiter geht die Beschränkung durch die Staatsaufsicht, wenn für gewisse Akte der Gemeindeverwaltung Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist. Von den beiden ersteren war bereits oben (§ 15) die Rede. Um kurz das Wesen der Genehmigung zu charakterisieren, sei sie mit der Vollziehbarkeitserklärung oder Einspruchsmöglichkeit verglichen. Bereits beim Verfahren selbst zeigt sich, daß die Genehmigung das weit einschneidendere Mittel der Staatsaufsicht ist. Die Genehmigung erfordert eine tatsächliche Mitwirkung der Staatsbehörde, während bei den gegenübergestellten Fällen der Beschluß oder die Handlung der Gemeinde in ihrem Bestehen nicht berührt wird. Der Gang des Verfahrens bei der Genehmigung läßt sich teilen: Erster Akt ist der Beschluß des Gemeinderats, zweiter Akt ist die Genehmigung durch die Staatsbehörde; daraus folgt, daß ein Beschluß oder eine Handlung der Gemeinde nicht im Voraus genehmigt werden kann. Bei dem zweiten Akt ist auch eine Prüfung hinsichtlich des „wie" zulässig, denn die Genehmigung kann auch aus Zweckmäßigkeitsgründen versagt werden. Eine Genehmigung unter einer Bedingung

ist grundsätzlich unzulässig; doch ist vielfach, wenn es den Anschein hat, als ob eine bedingte Genehmigung vorliegt, darunter verdeckt ein Versagen, wofern nicht der Beschluß oder die Handlung in eine bestimmte Form gebracht wird. Will die Aufsichtsbehörde die Abänderung eines Beschlusses selbst vornehmen, so ist, wenn das überhaupt als zulässig erachtet werden kann, dazu zumindest die Zustimmung des Gemeinderats notwendig, auch wenn man der Aufsichtsbehörde das Recht zugesteht, die Änderung selbst vorzunehmen, was unter Umständen aus Zweckmäßigkeitsgründen gerechtfertigt erscheinen mag. Die Genehmigung ist auch Voraussetzung der zivilrechtlichen Gültigkeit einer Handlung der Gemeindeverwaltung[1]). Dadurch wird die Genehmigung zu einem essentiale der zivilrechtlichen Handlung gemacht. Ohne sie erlangt diese gar keine Gültigkeit, sie wird zwar vorhanden (existent), aber nicht rechtswirksam. Außerdem ergibt sich noch ein weiteres: Der Richter hat zu prüfen, ob die Rechtshandlung der Gemeinde der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedurfte. Ist also die Genehmigung in einem Fall, der ihrer nicht bedurfte, versagt worden, so ist das Geschäft dennoch gültig. Nicht aber unterliegt es der Prüfung durch den ordentlichen Richter, ob die Nachprüfung durch die Aufsichtsbehörde sachgemäß durchgeführt worden ist.

Die genehmigungspflichtigen Fälle enthalten die Art. 218 und 220 GdeO. Weitere Fälle, in denen eine Genehmigung erforderlich ist, wurden bereits im Lauf der Abhandlung erwähnt[2]). Diese Fälle sind aus dem Zusammenhang der Bestimmungen über genehmigungspflichtige Beschlüsse losgelöst und den betreffenden Bestimmungen eingefügt worden, bei denen sie gerade einen besonderen Einzelfall regeln sollen. Soweit aber ganze Begriffsreihen (Kategorien) solcher Beschlüsse in Frage kom-

[1]) Vgl. hiezu Urteil des OLG Stuttgart vom 13. 7. 1919, Min. Amtsbl. 1929 S. 212 ff.

[2]) Vgl. hiezu die Art. 3, 6 Abs. 2, 42 Abs. 1, 97, 140 Abs. 1, 148 Abs. 2 u. 150, ferner die Art. 31 Abs. 3, 32 Abs. 2, 41 Abs. 4, 54 Abs. 1, 210 Abs. 3 u. 212.

men, sind sie in Art. 218 Abs. 1 Ziff. 1—5, und soweit es sich um Stiftungen handelt in Art. 220 Abs. 1 Ziff. 1—3 aufgeführt. Bei den Bestimmungen des Art. 218 wurde den großen Städten, deren hochausgebildeter und verantwortungsbewußter Leitung und tadellos arbeitendem Verwaltungswesen man hinreichend glaubte trauen zu können, eine Erleichterung eingeräumt, dahingehend, daß sie von verschiedenen der dort aufgeführten Genehmigungserfordernissen ausgenommen wurden. Demnach gilt für mittlere und kleine Städte und Landgemeinden die Genehmigungspflicht für Beschlüsse, welche die Verwendung von Grundstocksmitteln zu laufenden Ausgaben (mit oder ohne Wiederersatz) betreffen. Weiterhin sind bei diesen Gemeinden Beschlüsse genehmigungsbedürftig, welche die Uebernahme einer Bürgschaft oder einer neuen bleibenden Verbindlichkeit, insbesondere die Haftverbindlichkeit für gewerbliche oder Verkehrsunternehmungen Dritter zum Gegenstand haben. Gleichzeitig bezeichnet das Gesetz solche Verbindlichkeiten als bleibend, welche für einen längeren Zeitraum als 25 Jahre, oder auf unbestimmte Zeit eingegangen werden. Diese Bestimmung hat ausgesprochenen Warnungs- und Sicherungszweck. Neu hereingekommen ist dabei die Bürgschaft, was durch die Häufigkeit dieser oft gefährlichen Verbindlichkeiten gerechtfertigt erscheinen kann. Endlich dürfen die vorerwähnten Gemeinden Veräußerungen oder dingliche Belastung von Grundeigentum oder diesem gleichzuachtenden Rechten nur bis zu einer gewissen Höchstgrenze frei vornehmen, darüber hinaus ist Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Diese Grenzsätze waren im seitherigen Recht sehr nieder bemessen gewesen, und der Entwurf hatte sie nur wenig erhöht. Im Rechtsausschuß des Landtags aber wurden sie zu Beträgen erhöht, welche dann vom Landtag billigerweise angenommen wurden. Demnach beträgt der Grenzsatz für mittlere Städte 50000, für Gemeinden 1. Klasse 30000, 2. Klasse 10000 und 3. Klasse 6000 RM.

Für alle Gemeinden gleichermaßen aber besteht die Ge-

nehmigungspflicht für Beschlüsse, welche sich um Schuldenaufnahme nach Maßgabe des Art. 218 Abs. 1 Ziff. 2 oder um Gründung und Satzungsaufstellung von Gemeindesparkassen oder Gemeindebanken handelt. Gemeindesparkassen konnten schon nach dem bisherigen Recht nur mit der erforderlichen Genehmigung ins Leben gerufen werden. Dieses Erfordernis ist sinngemäß auf Gemeindebanken ausgedehnt worden. In beiden Fällen ist die Gefahr für alle Beteiligten zu groß, um nicht ausdrücklich eine Deckung und Sicherung ratsam erscheinen zu lassen. — Das gleiche gilt auch für die Schuldaufnahmen. Bei ihrer Genehmigung muß die Aufsichtsbehörde besonders das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 181 nachprüfen. Handelt es sich um Schuldverschreibungen auf den Inhaber, so ist sogar das Innenministerium Genehmigungsbehörde. In den übrigen Fällen mit Ausnahme der Ziff. 5 (Grundstücksveräußerung oder -belastung) ist die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung zuständig, sie kann aber ihre Befugnis für Gemeinden 3. Klasse auf das Oberamt übertragen. In den Fällen der Ziff. 5 des Abs. 1 Art. 218 GdeO ist Aufsichtsbehörde der Bezirksrat, ausgenommen für die mittleren Städte, welche auch hier der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung unterstehen.

Aehnlich ist das Genehmigungserfordernis bei der Stiftungsverwaltung geregelt, jedoch sind hier die großen Städte in keinem Fall aufgenommen. Auch hier ist von einer gewissen Wertgrenze ab bei Veräußerung oder dinglicher Belastung von Grundeigentum oder gleichzuachtenden Rechten der Stiftung Genehmigung erforderlich und zwar ist der diesbezügliche Grenzsatz für große und mittlere Städte auf 10000, für Gemeinden 1. Klasse auf 4000, für Gemeinden 2. Klasse auf 2000 und für Gemeinden 3. Klasse auf 1000 RM. festgesetzt; auch hier ist die neue Gemeindeordnung den Zeitverhältnissen angepaßt. Für kleinere Städte und Landgemeinden ist aber in diesem Fall das Oberamt Regierungs-

behörde und nicht der Bezirksrat. Bei Schuldaufnahmen ist ebenfalls Genehmigung erforderlich, aber auch hier sind sogenannte schwebende Schulden davon ausgenommen (Art. 220 Abs. 1 Ziff. 2). Endlich ist überhaupt bei Aufnahmen neuer Verbindlichkeiten Genehmigung erforderlich (Abs. 3). Auch hier ist, wenn es sich um Ausgabe von Schuldverschreibungen handelt, unmittelbar das Innenministerium Genehmigungsbehörde. Regelmäßige Regierungsbehörde aber ist unbeschadet des vorerwähnten Falles (Art. 220 Abs. 1 Ziff. 1 vgl. mit Abs. 2) die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung. Aber diese hat auch hier die Möglichkeit, bei Gemeinden 3. Klasse ihre Befugnis an das Oberamt abzugeben[1]).

Dies sind die Fälle der Genehmigungspflicht von Beschlüssen. Sonst läßt die Staatsaufsicht die Selbstverwaltung freier und schafft sich andere Möglichkeiten, um Mißständen abzuhelfen.

Hierher gehört zunächst der Fall des Art. 215 GdeO, daß die Aufsichtsbehörde gesetzwidrige Beschlüsse oder Anordnungen aufheben kann, wenn sie nicht von der Gemeinde binnen einer angemessenen Frist zurückgenommen werden. Regelmäßig also wird der Gang der sein, daß erst die Aufsichtsbehörde beanstandet und Frist setzt, dann die Gemeinde zurücknimmt oder nicht, worauf letzternfalls die Aufsichtsbehörde den Beschluß oder die Anordnung aufheben „kann". Auf die Kannvorschriften der Art. 215, 216 und 217 GdeO wird folgend insgesamt eingegangen werden. Da aber die Verhältnisse den Ablauf der Frist oft nicht abwarten können, so ist die Aufsichtsbehörde befugt, vorläufige Anordnungen zu treffen, insbesondere den Vollzug der Beschlüsse und Anordnungen zu untersagen (Art. 215 Abs. 2 GdeO).

Wird das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren in Gemeindeangelegenheiten nicht eingehalten, so kann die Aufsichtsbehörde zur Beachtung der diesbezüglichen Vorschriften anhal-

[1]) Abs. 2 letzter Satz des Art. 220 vgl. mit Art. 218 Abs. 2 Satz 2.

ten. Mittel hiezu sind die allgemeinen Mittel des Verwaltungszwangs; als Mittel, welche für die hier einschlägigen Verhältnisse besonders in Betracht kommen, sind Erteilung von Verwarnungen, Entsendung von Wartboten, Disziplinarstrafen gegen Gemeinderatsmitglieder oder Gemeindebeamte zu nennen.

Die soeben besprochenen Fälle hatten es mit Mitteln der Rechtsaufsicht zu tun. Art. 217 GdeO regelt das Eingreifen der Pflichtaufsicht. Erfüllt eine Gemeinde eine ihr gesetzlich obliegende oder von ihr mit Genehmigung der Regierungsbehörde übernommene öffentliche Verbindlichkeit nicht, so wird sie ihre Gründe dazu haben und diese Verpflichtung bestreiten. Geschieht dies, so kann die zuständige Staatsbehörde, die nicht mit der Aufsichtsbehörde identisch zu sein braucht, die Gemeinde vernehmen und unter entsprechender Begründung die Verpflichtung der Gemeinde feststellen. Dies ist der erste Akt des Verfahrens, der in jedem Fall zu Ende geführt sein muß. Voraussetzung ist, wie aus dem Gesetzestext zu entnehmen ist, daß die Verpflichtung im öffentlichen Recht ihren Grund hat und von der Gemeinde bestritten wird, alsdann ist die Verbindlichkeit nach Rechtsgrund und Gegenstand festzustellen[1]). Gegebenenfalls ist die Höhe einer Zahlung oder wenigstens ein Voranschlag in Gestalt eines annähernd zu berechnenden Höchstbetrags[2]) anzugeben, denn für eine etwa in Frage kommende Zwangseinstellung in den Haushaltsplan ist das die Grundlage, während im voraus nicht feststellbare Leistungen sich überhaupt nicht zur Einstellung in den Haushaltsplan eignen. Gegen die Entscheidung der Feststellungsbehörde ist nach Maßgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1876 Rechtsbeschwerde zulässig[3]). Endgültig festgestellt ist die Verpflichtung durch Urteil des Ver-

[1]) Vgl. Michel, Komm. zur GO 06 Art. 189 Anm. 4 und Begr. z. Entw. zu Art. 224 Entw. a. E.

[2]) Vgl. Michel, Komm. z. GO 06 Art. 118 Anm. 6.

[3]) Vgl. Michel, a. a. O. Anm. 7 und Begr. z. Entw. zu Art. 225 Entw., Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 S. 441.

waltungsgerichtshofs oder nach unterlassener sowie nicht rechtzeitig eingelegter Rechtsbeschwerde oder aber auf Grund ausdrücklichen Anerkenntnisses. Erst nach Schluß des Feststellungsverfahrens kann das weitere Verfahren nach Art. 217 Abs. 2 GdeO Platz greifen. Wird nun diese festgestellte oder vielleicht gar anerkannte Verbindlichkeit wiederum nicht erfüllt, so kann die Aufsichtsbehörde eingreifen. Sie ist aber an die Auffassung der Feststellungsbehörde insofern nicht unbedingt gebunden, als die beste Art und Weise der Erzwingung der Leistung im Rahmen des Gesetzes ihrem Ermessen überlassen ist. Sie kann nun der Gemeindebehörde eine Frist für den Vollzug der Verbindlichkeit setzen, aber im Gegensatz zum bisherigen Recht auch davon absehen,[1]) dann kann sie zum Zwang schreiten. Sie kann dabei sowohl die allgemeinen Mittel des Verwaltungszwangs[2]) anordnen, als auch die Zwangseinstellung der erforderlichen Mittel in den Haushalt der Gemeinde vornehmen. Sie kann diese Zwangseinstellung im Haushaltsplan der Gemeinde selbst vornehmen, oder aber auch in einem Nachtrag zum Haushaltsplan, zu dem die Mittel nach den Regeln und im Wege der Gemeindeumlage aufgebracht werden können. Sie ist in solchen Fällen ermächtigt, anstelle der Gemeinde rechtswirksame Erklärungen[3]) abzugeben oder auch einen Bevollmächtigten anstelle der Gemeinde hiezu aufzustellen. Bei dem umständlicheren Verfahren in Anwendung der andern Mittel des Verwaltungszwangs bleibt die Zwangseinstellung in den Haushalt das gangbarste Mittel für Durchführung der Pflichtaufsicht.

Im Unterschied zum bisherigen Recht ist außer dem oben erwähnten möglichen Fallenlassen der Frist im Fall des Art. 217 Abs. 2 GdeO noch die weitere Aenderung eingetreten, daß nunmehr auch die Erfüllung von öffentlichen Verbind-

---

[1]) Art. 217 Abs. 2 GdeO vgl. mit Art. 188 GO 06

[2]) Sie kann z. B. auch einen Eingriff in das Grundstocksvermögen anordnen.

[3]) Z. B. bei Verkäufen oder bei Aufnahme einer Zwangsanleihe.

lichkeiten, welche die Gemeinde mit Genehmigung der Regierungsbehörde übernommen hat, in die Regelung des Art. 217 GdeO ausdrücklich einbezogen ist. „Es soll dadurch verhindert werden, daß Gemeindeverbindlichkeiten, die sie im Bereich des öffentlichen Rechts in gesetzmäßiger Weise mit Genehmigung der Aufsichts- und Regierungsbehörden übernommen haben, abschütteln. Wirken die Aufsichts- und Genehmigungsbehörden bei der Uebernahme der Verpflichtungen durch die Gemeinden mit, so sind sie auch verpflichtet, über deren Erfüllung zu wachen[1]).

Um nun zusammenhängend auf die Wandlung der Mußvorschriften der Art. 215, 216 und 217 in Kannvorschriften einzugehen, ist hier folgendes zu sagen: Die Staatsbehörden werden dadurch in der Ausübung der Staatsaufsicht freier gestellt, so daß in unbedeutenden Fällen, insbesondere wenn die betreffenden Beschlüsse lediglich eine Beeinträchtigung Einzelner enthalten, von diesen aber nicht angefochten werden, ein Einschreiten unterbleiben kann[2]). Im übrigen aber ist hier zu bemerken, daß es sich erst in zweiter Linie um Lockerung der Staatsaufsicht handelt, denn die Gemeinden sind der Staatsaufsicht nach wie vor im selben Grad grundsätzlich unterstellt, und es kommt erst dadurch, daß die Aufsichtsbehörden tatsächlich nicht einschreiten, eine Lockerung der Aufsicht für die Gemeinden in Frage. In erster Linie aber handelt es sich, wie einwandfrei festzustellen ist, um Erweiterung der Ermessensfreiheit der Aufsichtsbehörde. Das ist nicht zu verkennen. Inwieweit die Vollzugsverfügung hier eine Änderung bringen kann, dergestalt, daß die Aufsichtsbehörden angewiesen werden, so oder so handeln zu „sollen", kann wiederum dahingestellt bleiben, weil die „Soll"vorschrift doch nicht vollauf bindet.

[1]) Vgl. Begr. d. Entw. zu Art. 223 Entw. Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535.

[2]) Vgl. Begr. z. Entw. zu Art. 222—36 Entw. gemeinsam, Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5. Beil. 535 S. 440.

Mit etwas weitergehenden Befugnissen ist die Polizeiverwaltungsaufsicht durch Art. 223 GdeO ausgestattet. Dies geschah zur gleichmäßigen Sicherung der öffentlichen Ordnung und um eine größere Schlagfertigkeit der Polizeiverwaltung zu ermöglichen. Aus dem gleichen Grund sind auch die Oberämter, weil am Platze befindlich und mit den örtlichen Verhältnissen vertraut, mit der diesbezüglichen Aufsicht auch über die Städte betraut worden. Die Rechtsaufsicht wirkt sich hier stärker aus, insofern, als der Kreis der Voraussetzungen, unter denen Verfügungen oder Anordnungen der Gemeindebehörden abgeändert oder aufgehoben werden können, weiter gezogen ist. Es ist dies möglich, wenn solche gegen ein Gesetz oder gesetzesmäßig getroffene Anordnungen der Aufsichtsbehörden verstoßen oder das öffentliche Wohl oder berechtigte Belange Einzelner verletzen oder auch nur gefährden (Art. 223 Abs. 3 GdeO). Allerdings ist diese Befugnis eingeschränkt, was die Einzelnen anbetrifft. Deren Belange werden nur auf rechtzeitig erhobene Beschwerde hin geschützt. Andererseits aber gehen Rechte einzelner, welche auf Grund der Anordnungen oder Verfügungen der Gemeindebehörden entstanden sind, vor, insofern als sie nur unter denjenigen Voraussetzungen angetastet werden können, unter denen überhaupt ein Eingreifen der Staatsverwaltung in bestehende Rechte statthaft ist. Der Gemeinde ist aber in den Fällen des Abs. 3 Art. 223 GdeO wenigstens ein, wenn auch nur förmliches, Recht auf Gehör vom Landtag wieder zugestanden worden, nachdem es der Entwurf hatte fallen lassen[1]).

Was dann die Pflichtaufsicht anbelangt, so haben die Aufsichtsbehörden noch weitergehendere Befugnisse. Sie können die Gemeinden zur Ausführung der gesetzlichen Vorschriften anhalten. Das entspricht den Bestimmungen des Art. 216. Darüber hinausgehend aber steht ihnen die Befugnis auch bezüglich der zur Abwendung von Gefahren für das öffentliche

[1]) Vgl. Begr. z. Entw. Art. 232 Entw. Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 S. 443.

Wohl notwendigen polizeilichen Anordnungen zu (Art. 223 Abs. 2 GdeO). Hier greift, was das Vorliegen der besagten Voraussetzungen anbetrifft, das Ermessen der Aufsichtsbehörde Platz. Weiter gehen aber noch die Bestimmungen des Abs. 4, welche allerdings auf das Gebiet der Sicherheits- und Gesundheitspolizei beschränkt sind. Hier haben die Aufsichtsbehörden die Befugnis, Maßregeln anstelle der Gemeindebehörden von sich aus zu treffen, wenn die Gemeinden einer Aufforderung der Aufsichtsbehörde nicht nachkommen oder eine Aufforderung eine nachteilige Verzögerung zur Folge haben würde. Diese Befugnis ist durch die hohen Werte, die auf dem Spiel stehen, die öffentliche Sicherheit und das Wohl der Allgemeinheit, gerechtfertigt. Nicht dagegen konnte sich im Landtag halten eine Bestimmung des Entwurfs (vergl. Art. 232 Abs. 2 Entw.), welche der Verordnung vorbehalten wollte, zur Anpassung der Polizeiverwaltung der Gemeinden an die für den Aufbau der staatlichen Polizei bestehenden Grundsätze nähere Bestimmungen zu erlassen.

6. Abschnitt.

§ 17.

Der Rechtsschutz.

Gegen die Verfügungen und Entscheidungen der Aufsichtsbehörden, sowie gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden muß ein Rechtsschutz gewährt werden. Ein solcher steht sowohl den Gemeinden nach Art. 224 GdeO, dem Einzelnen nach Art. 225 GdeO zu. Die Ausübung des Beschwerderechts ist in Art. 227 GdeO näher geregelt. Diese Verwaltungsbeschwerde ist aber nicht die einzige Möglichkeit, sondern außerdem ist nach Maßgabe des Art. 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1876 Rechtsbeschwerde möglich[1]). Sie unterscheidet sich von der Verwaltungsbeschwerde dadurch, daß außer dem Erfordernis, daß die anzufechtende Entscheidung oder Verfügung im objektiven Recht nicht begründet sein darf, die Verletzung eines subjektiven Rechts vorliegen muß, während die Verwaltungsbeschwerde nur an die erstere Voraussetzung gebunden und auch bei bloßer Interessenverletzung gegeben ist. Einen Uebergang der einen Art zur andern stellt hier der von Art. 224 Abs. 3 als Rechtsbeschwerde gewährte Rechtsweg an den Verwaltungsgerichtshof dar. Hier ist wohl ein Verstoß gegen das subjektive Recht vorausgesetzt, aber die andere wesentliche Voraussetzung, daß

1) Dieser Art. 13 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes lautet: „Außerdem entscheidet der Verwaltungsgerichtshof vorbehältlich der hienach bezeichneten Ausnahmen über Beschwerden gegen Entscheidungen oder Verfügungen der Verwaltungsbehörden, wenn jemand, sei es eine einzelne Person, ein Verein oder eine Korporation, behauptet, daß die ergangene, auf Gründe des öffentlichen Rechts gestützte Entscheidung oder Verfügung rechtlich nicht begründet, und daß er hierdurch in einen ihm zustehenden Recht verletzt oder mit einer ihm obliegenden Verbindlichkeit belastet sei."

eine Verletzung subjektiven Rechts vorliegen muß, fallen gelassen. Im übrigen aber sind die Vorschriften eng auszulegen. Nicht also ist z. B. eine Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof möglich, wenn gegen eine Satzung aus Gründen des öffentlichen Wohls oder wegen Verletzung der Rechte Dritter Einspruch erhoben worden ist, sondern nur dann, wenn sich dieser Einspruch ausdrücklich auf die Gesetzwidrigkeit der Errichtung, Abänderung oder Aufhebung der Gemeindesatzung stützt.

Bei der Verwaltungsbeschwerde ist zu unterscheiden zwischen der Verwaltungsbeschwerde der Gemeinde und der Einzelner, und bei beiden gibt es wieder eine besondere Regelung für die Beschwerde in Angelegenheiten der Polizeiverwaltung.

Um zunächst auf die Beschwerde der Gemeinde einzugehen, so richtet sich diese an die nächsthöhere Aufsichtsbehörde. Auf diesen Instanzenzug ist die Beschwerde der Gemeinde im Interesse der Vereinfachung beschränkt, es gibt hier keine weitere Beschwerde, sondern es ist höchstens noch unter den entsprechenden Voraussetzungen Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof möglich. Auf dem Gebiet der Polizeiverwaltung ist die Einlegung der Beschwerde ausschließlich nur zulässig, wenn behauptet ist, daß die Gemeinde durch die Anordnung oder Entscheidung der Aufsichtsbehörde in einem Recht oder berechtigten Interesse verletzt worden sei (Art. 224 Abs. 1 Satz 2), während diese Voraussetzung für Beschwerden gegen Anordnungen und Entscheidungen der Aufsichtsbehörde in Angelegenheiten der Gemeinde- und Stiftungsverwaltung nicht verlangt ist.

Die Beschwerde des Einzelnen (Art. 225 GdeO) kann sich richten zunächst gegen Beschlüsse der Gemeindebehörden oder gegen Verfügungen der Aufsichtsbehörden in Angelegenheiten der Gemeinde- oder Stiftungsverwaltung (Art. 225 GdeO). Sie steht dem Einzelnen grundsätzlich nur insoweit zu, als eine gesetzliche Vorschrift zu seinem Nachteil verletzt worden

ist. Nicht also hat der Einzelne das Beschwerderecht wenn es sich um Fragen handelt, die nicht gesetzlich geregelt, sondern in das Ermessen der Gemeinde- oder Aufsichtsbehörde gestellt sind. Abweichende anderweitige gesetzliche Bestimmungen dieser oder anderer Gesetze bleiben davon unberührt.[1]) Die Beschwerde über Beschlüsse der Gemeindebehörden ist in kleineren Städten oder Landgemeinden an das Oberamt, in den gesetzlich bestimmten Fällen an den Bezirksrat[2]), in großen und mittleren Städten an die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung zu richten (Art. 225 Abs. 2 Ziff. 1). Beschwerden gegen Aufsichtsbehörden gehen an die nächsthöhere Aufsichtsbehörde. Gegen die Beschwerdeentscheidung der Aufsichtsbehörde ist die weitere Beschwerde an die nächsthöhere Aufsichtsbehörde zulässig. Diese entscheidet endgültig. War die Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung zuständig, so ist die nächsthöhere Aufsichtsbehörde das Ministerium des Innern; war das Innenministerium zur erstmaligen Verfügung zuständig, so ist eine Verwaltungsbeschwerde überhaupt nicht zulässig, weil kein höherer Instanzenzug möglich ist[3]).

Eine Sonderregelung erfährt sodann auch hier die Beschwerde in Polizeiverwaltungsangelegenheiten (Art. 226 GdeO). Hier ist der Kreis der Voraussetzungen erweitert dahingehend, daß nicht nur gesetzliche Vorschriften zum Nachteil des Einzelnen verletzt zu sein brauchen, sondern es genügt, wenn er in seinen berechtigten Belangen verletzt worden ist. Dies ist subjektiv zu verstehen, nämlich so, daß sich der Beschwerdeführer in einem berechtigten Interesse für verletzt erachtet, denn die endgültige Feststellung trifft erst die Entscheidung über die Beschwerde selbst[4]). Der Instanzenzug ist der gleiche wie bei den Gemeinde- und Stiftungsange-

[1]) Vgl. hiezu die Art. 41 Abs. 4, 82 Abs. 6 und 92 Abs. 4 GdeO.
[2]) Vgl. oben § 161 S. 188 und ebd. Anm. 1.
[3]) Vgl. Begr. d. Entw. zu Art. 234 Abs. 3 Entw. Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 S. 444.
[4]) Verh. d. Kammer d. Abg. 1904/06 zur GO 06 S. 925 in analoger Auslegung.

legenheiten mit dem einen Unterschied, daß für die Anordnungen sämtlicher Gemeinden ausschließlich Stuttgarts das Oberamt als erstmalige Beschwerdeinstanz festgelegt ist und für Stuttgart das Polizeipräsidium.

Die Einlegung der Beschwerde ist, abgesehen von gesetzlich abweichend geregelten Fällen[1]) nach Art. 227 Abs. 1 an die Frist von einem Monat nach der Eröffnung der angefochtenen Entschließung gebunden[2]). Sie berechnet sich nach Maßgabe der §§ 187 Abs. 1 und 188 Abs. 2 BGB. War die Eröffnung nicht gesetzlich vorgeschrieben und ist eine solche förmlich gar nicht erfolgt, so läuft die Frist von dem Tag an, an dem der Beschwerdeführer von der Entschließung nachgewiesenermaßen Kenntnis erhalten hat. Dieser Nachweis liegt im Zweifel der Aufsichtsbehörde ob[3]) (Art. 227 Abs. 2 GdeO). Ferner hat die Gemeindeordnung die Bestimmung neu aufgenommen, daß als Tag der Eröffnung einer Entschließung an den Gemeinderat der Tag gilt, an dem die Entschließung in der Sitzung des Gemeinderats vom Vorsitzenden mündlich mitgeteilt wird (Art. 227 Abs. 3 GdeO). Eine ähnliche Bestimmung findet sich für den Bezirksrat in Art. 98 Abs. 3 der Bezirksordnung, und die seitherige Uebung hat die Sache auch für den Gemeinderat in dieser Weise gehandhabt. Um aber Klarheit zu schaffen und den praktischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen wurde die Bestimmung des Abs. 3 aufgenommen.

Befugt zur Einlegung der Beschwerde ist im Fall des Art. 224 der Gemeinderat. Nicht aber kommt den einzelnen Gemeindebehörden dieses Recht zu, nicht einmal dem Orts-

[1]) Solche Fälle finden sich bei Beschwerden über Befreiung von der Bekleidung öffentlicher Ehrenämter (Art. 31 Abs. 4, 32 Abs. 2 und 33 Abs. 5 GdeO) oder bei Wahlangelegenheiten (vgl. Art. 41 Abs. 4, 54 Abs. 2, 82 Abs. 6 und 295 Abs. 3 GdeO).

[2]) Diese Frist entspricht derjenigen für Einlegung der Rechtsbeschwerde vgl. Art. 44 des Verw. Rechtspfl. Ges.

[3]) Vgl. Begr. d. Entw. zu Art. 236, Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 und Michel, Komm. zur GO 06 Art. 197 Anm. 6.

vorsteher, soweit es sich etwa um ortspolizeiliche Angelegenheiten handelt[1]).

Im Fall des Art. 225 oder des Art. 226 ist befugt zur Einlegung der Beschwerde der benachteiligte Einzelne. Hiebei können auch juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts in Frage kommen. In diesem Fall hat dann der gesetzliche Vertreter die Beschwerde einzulegen.

Die Beschwerde kann, soweit für die einzelnen Fälle nichts anderes bestimmt ist, bei der eröffnenden oder bei der zur Entscheidung berufenen Behörde eingelegt werden, und zwar schriftlich oder mündlich, auch durch Drahtnachricht oder Fernruf[2]).

Regelmäßig hat die Beschwerde aufschiebende Wirkung (Art. 227 Abs. 5 GdeO), sofern sie ihr nicht wegen Gefahr im Verzug aberkannt wird. Zuständig für die Aberkennung ist die Behörde, deren Entschließung angefochten wird, gegen deren Entscheidung aber auch die Beschwerdeinstanz angerufen werden kann, um diese zu untersagen oder aufzuheben. Ist der Beschwerdeführer an der fristgerechten Einlegung der Beschwerde durch höhere Gewalt verhindert worden (Art. 224 Abs. 6 GdeO), so kann ihm Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zuteil werden. Diese Bestimmung entspricht dem seitherigen Recht, sowie den Grundsätzen auch des Prozeßrechts (vgl. § 233 ZPO). Erforderlich ist ein diesbezüglicher vom Beschwerdeführer binnen einer Frist von 14 Tagen zu stellender Antrag; die Frist beginnt mit dem Tage, an dem das Hindernis behoben ist; auch dies entspricht der Regelung im übrigen Recht.

Über den Antrag entscheidet die zur Entscheidung über die Beschwerde selbst zuständige Behörde.

---

[1]) Vgl Begr. z. Entw. zu Art. 236 Entw. Verh. d. Württ. Landtags 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535 und Michel, Komm. zur GO 06 Art. 195 Anm. 2.

[2]) Vgl. Michel, Komm. zur GO 06 Art. 197 Anm. 5 Abs. 2 in analoger Auslegung.

Schrifttum.

v. Blume, Artikel „Gemeinden" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV, 770.

„ „Über deutsche Selbstverwaltung" Tübinger programmata rectoralia, 1917.

Dittrich, Artikel „Gemeindeangehörige" im Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaften. II.

Entwurf einer neuen Gemeindeordnung vom 13. Dezember 1927 (Verhandlungen des Württembergischen Landtags, 1927 Beil. Bd. 5 Beil. 535).

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. 1928.

Friedrichs, „Gemeindeaufsicht". Verwaltungsarchiv 30, 74 und 179.

Gierke, Deutsches Privatrecht. S. Binding, System. Handb. d. deutsch. Rechtswiss. Abt. 2 Teil 3 Bd. 2

Götz, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen 1908.

Handbuch des deutschen Staatsrechts, herausgeg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma.

Hatschek, Englisches Staatsrecht, II. 1 (1930) f. 1905 Tübingen.

Hegler, „Das Gemeindegerichtsverfahren in Baden und Württemberg" 1910, Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. II. 156.

Helfritz, Grundzüge des preuß. Kommunalrechts, 1927.

„ Bericht in den Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1925 Veröffentlichungen Heft 2.

Heusler, Institutionen des deutschen Privatrechts, I. Leipzig 1885-86 Bd. I.

Jellinek, Walter, Deutsches Verwaltungsrecht. 1929. Leipzig.

v. Köhler, Ludwig, Abhandlung im Archiv des öffentlichen Rechts, 42, 206. „Die Polizeireform in Württemberg".

„ Bericht in den Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1925, Veröffentlichungen Heft 2. „Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Württemberg, Baden und Hessen.

„ „Über den Einfluß der Revolution auf die Selbstverwaltung in Württemberg", Sammlung, Tübinger programmata rectoralia, 1925.

Laband, Paul, Deutsches Reichsstaatsrecht, 7. Aufl. 1908. Tübingen

„ Staatsrecht des Deutschen Reichs Bd. 1. Tübingen 1911.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht, II. Leipzig 1929.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. Bearbeitet von Anschütz, München und Leipzig 1922.

Michel, Anton Kommentar zur Gemeindeordnung für das Königreich Württemberg vom 28. Juli 1906. Stuttgart 1907.

Peters, Hans, Grenzen des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Preußen. Berlin 1926.

Preuß, Hugo, Artikel „Selbstverwaltung", im Handwörterbuch der kommunalen Wissenschaften. III.

„ Artikel „Selbstverwaltung, Gemeinden, Staat, Souveränität", in der Festgabe für Laband II, 1908.

„ „Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung", Handbuch der Politik, I, 281.

Rath, Hans, Württembergische Gemeindeordnung vom 19. März 1930. Stuttgart 1930.

Rosin, „Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung", Annalen des deutschen Reichs, 1883. S. 265 ff.

Schönborn, Walther, „Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen Staatsrecht", Heidelberger Doktordissertation. 1906.

Stier-Somlo, Artikel „Eingemeindungsrecht" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, II, 173.

„ Artikel „Gemeinde" im Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts, II, 39.

„ Artikel „Selbstverwaltung und Staatsaufsicht" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, V, 434 ff.

„ Bericht in den Verhandlungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1925, Veröffentlichungen Heft 2.

„ „Eingemeindungsrecht" in der Festgabe für d. preuß. Oberverwaltungsger. S. 144 ff.

Sartorius, Abhandlung im Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. 13 S. 390.

Verhandlungen des Landtags des freien Volksstaats Württemberg auf dem dritten ordentlichen Landtag
Prot. Bd. 1 7./8. Sitzung v. 4./5. Juli 1928
„ „ 1 19. „ „ 16. Febr. 1929 bis
35. „ „ 13. März 1929
„ „ 3 67. „ „ 21. Oktbr. 1929 bis
72. „ „ 13. Nov. 1929.

Lebenslauf.

Geboren bin ich am 24. Juni 1907 in Beilstein, im Oberamt Marbach, als Sohn des Christian Klotz, Stadtschultheißen daselbst und seiner Ehefrau Lina geb. Eberle. Im Frühjahr 1914 kam ich in die Volksschule in Beilstein, von wo aus ich nach 3 Jahren in die Lateinschule Beilstein übertrat. Dort verblieb ich bis zum Herbst 1919 und trat dann in das Realgymnasium in Heilbronn ein, das ich ununterbrochen bis zur im Frühjahr 1925 bestandenen Reifeprüfung besuchte. Sommersemester 1925 bis Sommersemester 1926, je einschließlich, war ich als Studierender der Rechtswissenschaft in Tübingen an der Universität immatrikuliert, Wintersemester 1926/27 bis Wintersemester 1927/28 je einschließlich an der Universität München, anschließend daran wieder in Tübingen bis zum Sommersemester 1929 einschließlich. Im Herbst 1929 habe ich die erste höhere Justizdienstprüfung in Tübingen bestanden und bin seither im Vorbereitungsdienst bei den Gerichten, der Staatsanwaltschaft und dem Rechtsanwalt tätig.